

Volume 21, Nomor 1 : Mei 2021

Perspektif **HUKUM**

*Fakultas Hukum
Universitas Hang Tuah Surabaya
2021*

Daftar Isi Volume 21 Nomor 1, Mei 2021

Pemenuhan Hak Asasi Manusia kepada Etnis Rohingya di Myanmar Dewa Gede Sudika Mangku.....	1-15
Pelaksanaan Peradilan In Absentia dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) Sayyid Umar Al Masyhur, Tjokorda Istri Kumari Maharatu Pemayun, Luh Putu Rahayu Gita Pertiwi, Komang Giri Arta.....	16-35
Implikasi Pola Koalisi Partai Politik terhadap Dinamika Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Indonesia Ahmad Siboy.....	36-58
Kebijakan Pemerintah di dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan Negara Endah Rantau Itasari	59-78
Diferensiasi Hukum bagi Penyedia Layanan Over The Top (Studi Perbandingan Indonesia dengan Singapura) Lana Aulia Afiftania, Nanik Mahmudah, Fauziah Herman Putri.....	79-98
Tanggung Gugat Wanprestasi atas Jual Beli Tanah dan Bangunan di Bawah Tangan (Studi Putusan No. 1593 K/Pdt/2016) Annisa Setiadi, Lady Dara Krismasi, Renani Oktavia, Yuliatin Nur Ningsih	99-109
Perlindungan Hukum terhadap Anak Perempuan sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Manusia Rani Kusuma Wardani, Levina Yustitianingtyas	110-133
Menakar Model Pemakzulan Kepala Daerah di Era Orde Lama dan Kaitannya dengan Karakter Negara Kesatuan La Ode Muhammin	134-164
Implikasi Pencegahan ke Luar Negeri bagi WNI yang Terlibat Persoalan Hukum berdasarkan Perspektif Hak Asasi Manusia Rachman Maulana Kafrawi, Bambang Ariyanto, Kamarudin.....	165-183

PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA KEPADA ETNIS ROHINGYA DI MYANMAR

Dewa Gede Sudika Mangku

Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial

Universitas Pendidikan Ganesha

Email : sudika.mangku@undiksha.ac.id

Abstrak

Terjadinya pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya di Myanmar telah menjadi perhatian dunia Internasional. Etnis Rohingya yang telah tinggal beberapa generasi di bagian wilayah Myanmar, tidak mendapatkan keadilan dari pemerintah Myanmar. Berbagai pelanggaran HAM yang terjadi tentu bertentangan dengan instrumen dasar hukum internasional. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengaturan HAM internasional yang berkenaan dengan perlindungan terhadap etnis rohingya, serta hambatan apa saja dalam memberikan perlindungan terhadap etnis rohingya hingga belum tercapainya solusi dalam penyelesaian pelanggaran HAM tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus serta pendekatan analisis. Adapun jenis bahan hukum dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan bahan non-hukum. Kemudian diolah dan dianalisis menggunakan metode preskriptif. Pada hasil penelitian diketahui bahwa perlindungan hukum terhadap etnis rohingya sesuai dengan instrumen HAM internasional belum terpenuhi karena terdapat berbagai penghambat dalam menyelesaikan akar konflik pelanggaran HAM di Myanmar. Beberapa diantaranya keengganannya pemerintah Myanmar dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM etnis Rohingya. Mengingat tidak adanya keinginan pemerintah Myanmar dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM tersebut, PBB mengecam dan berupaya untuk melakukan intervensi kemanusiaan guna menyelesaikan pelanggaran HAM berat terhadap etnis Rohingya. Untuk itu, tulisan ini berupaya menguraikan tanggung jawab apa saja yang seharusnya pemerintah Myanmar berikan dalam upaya perlindungan menurut HAM internasional serta hambatan apa saja yang menjadi penyebab tidak terselesainya kasus pelanggaran HAM pada etnis rohingya.

Kata kunci : Perlindungan Hukum, Etnis Rohingya, HAM internasional

Abstract

The occurrence of human rights violations against the Rohingya ethnicity in Myanmar has become an international concern. The Rohingya, who have lived for generations in this part of Myanmar, are not getting justice from the Myanmar government. The various human rights violations that have occurred are of course against the basic instruments of international law. This study aims to describe and analyze international human rights arrangements with regard to the protection of the Rohingya ethnicity, as well as any obstacles in providing protection for the Rohingya ethnic group so that no solution has been achieved in resolving these human rights violations. In this study, using a normative legal research method with a statutory approach, a case approach and an analysis approach. The type of legal material in this research is secondary data consisting of

primary, secondary and non-legal materials. Then processed and analyzed using prescriptive methods. Based on the research results, it is known that legal protection of the Rohingya ethnicity in accordance with international human rights instruments has not been fulfilled because there are various obstacles in resolving the root of the conflict on human rights violations in Myanmar. Some of them are the reluctance of the Myanmar government to resolve cases of Rohingya ethnic human rights violations. In view of the lack of willingness of the Myanmar government to resolve cases of human rights violations, the UN criticized and attempted to carry out humanitarian intervention to resolve gross human rights violations against the Rohingya ethnic group. For this reason, this paper seeks to elaborate on what responsibilities the Myanmar government should provide for protection according to international human rights as well as what obstacles have caused cases of human rights violations against ethnic Rohingya to be resolved.

Keywords: Legal Protection, Rohingya Ethnicity, International Human Rights

A. PENDAHULUAN

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak fundamental setiap individu yang mencakup hak atas hidup dalam bidang politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya. Hak tersebut merupakan kebutuhan mendasar yang harus dimiliki setiap individu dan kelompok masyarakat tanpa membedakan etnis, agama, jenis kelamin. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 *Universal Declaration of Human Rights* 1948 (UDHR). Mengingat perbedaan etnis maupun agama inilah yang menjadikan manusia saling menghargai. Dimana penghargaan tersebut menjadi hak setiap manusia. Di sepanjang sejarah perkembangan HAM, ada tiga aspek dalam keberadaan manusia yang harus dipertahankan atau diselamatkan, yaitu integritas, kebebasan dan kesetaraan, di mana untuk mencapai ketiga aspek ini diperlukan adanya penghormatan terhadap martabat setiap manusia.¹ Namun kebebasaan, integritas dan kesetaraan seringkali sulit diwujudkan oleh negara mengingat adanya etnis minoritas yang dianggap tidak dominan dengan ciri khas bangsa, etnis bangsa,

agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari etnis mayoritas dalam suatu bangsa. Beberapa etnis yang minoritas menjadi kelompok yang terdiskriminasi. Sejarah telah mencatat berbagai pelanggaran HAM yang disebabkan perlakuan tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, status sosial, politik, keturunan dan sebagainya. Pelanggaran ini terjadi secara horizontal (antar masyarakat) maupun vertikal (antar negara terhadap rakyat) atau sebaliknya. Banyak diantaranya tergolong pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*).

Dalam *Rome Statute of The International Criminal Court* 1998 (Statuta Roma tahun 1998) Art 5 dijelaskan mengenai definisi dari pelanggaran HAM yang berbunyi: (ICC, 1998) bahwa: *The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this statute with respect to the following crimes: (a) The crime of genocide; (b) Crimes against humanity; (c) War crimes; (d) The crime of aggression;*

¹ Elsam, dkk. 2001. Hak Ekonomi Sosial dan Budaya: EsaiEsai Pilihan Buku 2, Jakarta: Elsam Press.

yang berarti bahwa pelanggaran HAM berat meliputi kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang dan kejahatan agresi. Pelanggaran HAM ini sering dialami oleh etnis minoritas. Yang memang tidak selalu mendapatkan perlakuan yang baik di wilayah negara yang didudukinya. Salah satunya etnis rohingya di Myanmar. Negeri bekas koloni Inggris yang mendapatkan kemerdekaannya pada tanggal 4 Januari 1948 ini, memiliki jumlah penduduk lebih dari 50 puluh juta jiwa. Mayoritas penduduk yang merupakan keturunan dari ras Mongol ini merupakan pemeluk Budha yang taat. Meski telah merdeka sejak 1948, bukan berarti kehidupan politik dan masyarakat di negeri Burma ini berjalan lancar tanpa gejolak. Konflik etnis Rohingya menjadi konflik yang tak berkesudahan di negara Myanmar hingga saat ini. Konflik yang didasari atas perlakuan diskriminasi karena perbedaan etnis dan agama ini menjadikan Etnis rohingya tidak diakui keberadaannya dan tidak mendapatkan kewarganegaraan.²

Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Peraturan

Kewarganegaraan Myanmar (Burma Citizenship Law 1982), Myanmar menghapus Rohingya dari daftar delapan etnis utama dan dari 135 kelompok etnis kecil lainnya karena Etnis Rohingya dianggap sebagai illegal Bengali (salah satu etnis Bangladesh yang masuk ke wilayah Myanmar secara illegal). Kebijakan ini tentunya berdampak negatif bagi etnis Rohinya di Myanmar. Mengingat Banglades juga tidak mengakui mereka sebagai warga negara. Diskriminasi terhadap etnis rohingya sejatinya terjadi sejak tahun 1962. Dimana pada saat pemerintahan presiden U Nay Win, ia membentuk operasi-operasi hingga mengusir paksa etnis Rohingya dari negara Myanmar melalui beberapa tindakan sistematis yang berupa: Extra Judicial Killing, penangkapan sewenang-wenang, penyitaan property, perkosaan, propaganda anti-rohingya dan anti-muslim, kerja paksa, pembatasan gerak, pembatasan lapangan kerja, larangan berpraktek agama. Tindakan tersebut menimbulkan banyak korban jiwa dari etnis Rohinya hingga menimbulkan pengungsian untuk mencari suaka ke

² Arianta, K., Mangku, D. G. S., & Yuliartini, N. P. R. (2020). Perlindungan Hukum Bagi Kaum Etnis Rohingya Dalam Perspektif Hak Asasi

Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(2), 166-176.

negara-negara lain yang dekat dengan Myanmar.³ Namun sebagian etnis yang masih berada di negara bagian Rakhine Myanmar tidak diberikan akses untuk mendapat bantuan kemanusiaan karena dijaga ketat oleh militer Myanmar. Tindakan ini tetu mengundang perhatian dari dunia internasional. Mengingat pelanggaran HAM berat ini menjadi masalah yang sangat serius karena tidak hanya berdampak negatif bagi masyarakat Myanmar namun juga pada negara lain Untuk itulah perlunya perlindungan hukum bagi etnis Rohingya di Myanmar. Dari latar belakang pemikiran tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian tekait bagaimana bentuk perlindungan hukum menurut HAM internasional yang seharusnya diberikan pada etnis rohingya dan hambatan apa saja yang menjadi penyebab tidak terselesainya kasus pelanggaran HAM pada etnis rohingya.

B. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif

dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus serta pendekatan analisis. Berdasarkan *statuta approach* penulis akan menganalisa UDHR maupun *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* dan beberapa instrument hukum lainnya baik ditingkat nasional maupun internasional serta penulis menganalisa terkait hambatan apa saja dalam upaya perlindungan hukum kepada Rohingya. Adapun jenis bahan hukum dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan bahan non-hukum. Kemudian diolah dan dianalisis menggunakan metode deskriptif.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perlindungan Hukum Terhadap Etnis Rohingya Menurut HAM Internasional

Pelanggaran terhadap HAM berat telah melanggar kewajiban internasional. Hal ini karena pengaturan HAM bersifat *erga omnes*.⁴ Sehingga jika terdapat pelanggaran maka temasuk dalam bagian

³ Mangku, D. G. S., & Lasmawan, I. W. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Kaum Etnis Uighur Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(1), 231-240.

⁴ Itasari, E. R. (2015). Memaksimalkan Peran Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976 (TAC) Dalam Penyelesaian Sengketa di ASEAN. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 1(1).

kewajiban internasional yang akan menimbulkan tanggung jawab negara. Pelanggaran HAM identik dengan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan kealpaan negara (*state omission*) atas kewajiban tersebut. Sehingga menimbulkan pelanggaran HAM sebagai akibat dari negara tidak berbuat sesuatu (*violation by omission*) dan negara berbuat sesuatu (*violation by commission*). Pelanggaran hak asasi yang dilakukan oleh Pemerintah Myanmar terhadap etnis rohingya salah satunya dipicu oleh kemunculan gerakan Rohingya *Elimination Group* pada tahun 2012 yang bertujuan untuk menghapus kaum Rohingya dari bumi arakan.⁵

Pelanggaran HAM terkait pembersihan etnis secara khusus dituangkan dalam *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* yang ditetapkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB 260 A (III) 9 Desember 1948. Pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya telah dikuatkan dengan laporan hasil investigasi oleh pelapor khusus dari Komisi Tinggi HAM

yang didasarkan pada laporan terbaru yaitu *Flash Report United Nations Human Rights* tanggal 3 Februari 2017. Laporan tersebut menyatakan bahwa terdapat eksekusi tanpa proses peradilan atau pembantaian, termasuk dengan penembakan secara acak, penculikan secara paksa dan penahanan secara sewenang-wenang; perkosaan termasuk pemerkosaan berkelompok, dan bentuk kekerasan seksual lainnya; kekerasan fisik termasuk pemukulan, penganiayaan, perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat; melakukan penjarahan dan pendudukan properti; penghancuran harta benda, diskriminasi dan penganiayaan etnis agama.⁶

Tindakan pelanggaran HAM yang telah disebutkan dalam Laporan Dewan HAM telah memenuhi kategori dalam pasal 7 Statuta Roma 1998 tentang Kejahatan terhadap Kemanusiaan. Tindakan-tindakan pelanggaran HAM tersebut menjadi salah bukti kegagalan untuk meningkatkan dan mendorong penghormatan universal dan pestaatan

⁵ Arifin, R., & Lestari, L. E. (2019). Penegakan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam Konteks Implementasi Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 5(2), 12-25.

⁶ Yuliartini, N. P. R., & Mangku, D. G. S. (2019). Tindakan Genosida terhadap Etnis Rohingya dalam Perspektif Hukum Pidana Internasional. *Majalah Ilmiah Cakrawala Hukum*, 21(1), 41-49.

terhadap HAM tanpa pembedaan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama dan harus dipertanggungjawabkan. Pasal 4 ayat 1 Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia 1965.

Selain itu, kebijakan pemerintah Myanmar dalam mengeluarkan UU Keimigrasian tahun 1974 dan UU Kewarganegaraan tahun 1982 jelas bertentangan dengan *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) 1965. Dalam hal ini Myanmar membuat Undang-Undang Kewarganegaraan Tahun 1982 yang bertujuan untuk mencabut kewarganegaraan etnis Rohingya. Kebijakan tersebut tentu bertentangan dengan Pasal 15 ayat 1 UDHR yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan. Disisi lain Myanmar merupakan anggota PBB sejak tahun 1948. Konsekuensi hukum dari negara yang telah menjadi anggota PBB adalah wajib menerima segala ketentuan yang terdapat dalam Piagam PBB.⁷

Dimana setiap negara wajib mentaati konvensi Internasional yang telah

diratifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat 1 Statuta *International Court of Justice* (ICJ) sebagai suatu sumber hukum internasional. Terlebih adanya latar belakang sejarah bahwa etnis rohingya sudah menduduki wilayah Myanmar pada abad ke 7. Dimana pada tahun 1748 terdapat kehadiran kesultanan Muslim di Arakan tahun 1430, kesultanan muslim ini telah berkuasa selama kurang lebih 350 tahun. Keputusan untuk mencabut kewarganegaraan pun jelas memicu protes internasional karena keputusan tersebut juga termasuk dalam pelanggaran terhadap Konvensi Hak-hak Sipil untuk menempati suatu negara atau meninggalkan sebuah negara (ICCSR 1960). Khususnya terkait Pasal 33 Ayat (1) mengenai pengusiran atau pengembalian secara paksa (*refoulement*) serta melanggar konsep "*International Bill of Human Rights*", khususnya UDHR dalam Pasal 13, 14 dan 15 yang menjelaskan tentang hak seseorang untuk

⁷ Putra, K. A., Yuliartini, N. P. R., & Mangku, D. G. S. (2020). Analisis Tindak Kejahatan Genosida Oleh Myanmar Kepada Etnis Rohingya Ditinjau

Dari Perspektif Hukum Pidana Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 1(1), 66-76.

mendapatkan status kewarganegaraan dan perlindungan dari penindasan.⁸

Padahal seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan tidak akan bisa mendapatkan perlindungan hukum dari suatu negara, dan ia juga tidak dapat menikmati hak-hak dasar yang melekat pada dirinya. Dari pelanggaran hukum internasional tersebut, Myanmar telah memenuhi 2 unsur penting dalam *Internationally Wrongful Act*, yaitu adanya pelanggaran kewajiban internasional; dan perbuatan tersebut dapat diatribusikan ke Myanmar. Oleh karena itu, Myanmar seharusnya mendapatkan konsekuensi yakni untuk segera melakukan cessation terhadap penolakan kewarganegaraan kepada etnis Rohingya dan memberikan status kewarganegaraan kepada mereka.

Selain itu, tidak diberikannya kebebasan etnis Rohingya dalam menjalankan ibadahnya. Dimana pada awal bulan Juni 2012 hampir semua masjid di Ibu Kota Arakan yaitu Sittwe/Akyab telah dihancurkan atau dibakar, banyak penutupan masjid dan

madrasah di Muangdaw dan Akyab dan muslim tidak diizinkan untuk beribadah di dalamnya. Jika terdapat pelanggaran akan dikenai hukuman. Larangan dalam praktek beragama ini jelas melanggar pasal 18 UDHRI yang menyatakan bahwa setiap individu mempunyai hak kebebasan untuk beragama. Terlebih juga melanggar Deklarasi mengenai Hak-hak Penduduk yang termasuk Kelompok Minoritas berdasarkan Kewarganegaraan, Etnis, Agama, dan Bahasa 1992. Deklarasi ini menjelaskan mengenai perlindungan negara terhadap eksistensi dan identitas kebangsaan, etnis bangsa, budaya, agama dan kaum minoritas serta hak-hak bagi kaum minoritas.⁹

Hak-hak tersebut diantaranya hak untuk memeluk dan menjalankan agama secara bebas. Serta dalam pasal 2 ayat 5 menyatakan hak untuk mendirikan dan memelihara hubungan yang melewati batas negara secara bebas dan damai dengan anggota lain yang berasal dari kelompok mereka dan orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas

⁸ Mangku, D. G. S. (2013). Kasus Pelanggaran Ham Etnis Rohingya: Dalam Perspektif ASEAN. *Media Komunikasi FPIPS*, 12(2).

⁹ Arianta, K., Mangku, D. G. S., & Yuliartini, N. P. R. (2020). Perlindungan Hukum Bagi Kaum

Etnis Rohingya Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(2), 166-176.

lainnya yang mempunyai ikatan agama dengan mereka. Pada tahun 2017, kekerasan yang dialami etnis Rohingnya di Myanmar masih terus berlanjut dan menimbulkan banyak korban jiwa. Hanya dalam waktu satu minggu telah menewaskan kurang lebih 400 orang. Kemudian dalam waktu satu bulan, jumlah pengungsi etnis Rohingnya dari bulan Agustus hingga September mencapai 123.000 orang. Bahkan pada tahun 2017, jumlah pengungsi dari negara Myanmar mengalami kenaikan angka yang signifikan jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya hingga mencapai 1.156.732 orang.

Pengungsi Rohingya yang melintasi batas negara dengan maksud untuk mencari perlindungan ke negara lain. Oleh karena itu, menjadi kewajiban negara lain pula untuk memberikan perlindungan internasional sesuai dalam *Convention Relating to The Status of Stateless Persons* 1954.¹⁰ Konvensi ini menyatakan bahwa orang-orang tanpa kewarganegaraan dapat mempertahankan hak dan kebebasan mendasar tanpa diskriminasi. Hak-hak lain yang akan dijamin dalam konvensi ini dan tidak

diatur dalam konvensi manapun adalah hak bantuan administrasi, hak identitas diri dan persiapan untuk dokumen perjalanan.¹¹ Pemerintah Myanmar secara konkret memiliki tanggung jawab untuk melakukan penyelidikan secara transparan terhadap kasus tersebut yakni dengan mengadili dan menghukum orang-orang yang terbukti terlibat dalam kasus pelanggaran HAM berat di negaranya. Pemerintah harus juga melakukan pemulihan yang dapat berupa pemberian kompensasi, restitusi maupun rehabilitasi demi kepentingan korban. Namun pemerintah Myanmar tidak mengambil suatu tindakan tegas untuk menyelesaikan kasus yang terjadi dan membiarkan permasalahan tersebut berlarut-larut. Bahkan Myint Swe sebagai ketua Komite Penyelidik Negara bagian Rakhine dan juga selaku Wakil Presiden membantah bukti adanya kekerasan dan bukti yang menunjukkan terjadinya genosida atau pembunuhan secara massal dan berencana terhadap etnis Rohingya. Namun tuntutan terhadap para pelaku yang dibebankan kepada negara oleh hukum internasional haruslah tetap diupayakan. Penolakan yang dilakukan

¹⁰ Robertson Q.C. 2002. Kejahatan Terhadap Kemanusiaan, Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global, Jakarta: Komnas HAM.

¹¹ Thontowi, J. 2007. Hukum Internasional Kontemporer, Bandung: Rafika Press.

oleh Myanmar telah berujung pada pengingkaran prinsip *denial of justice*.¹²

Pengingkaran terhadap upaya pencapaian keadilan tersebut bukan hanya pelanggaran serius terhadap norma hukum internasional. Namun juga menjadi paradoks di tengah pengakuan sebagai negara yang telah demokratis dengan menjunjung *rule of law* dan perlindungan terhadap HAM. Namun meskipun berbagai pengingkaran terhadap bukti oleh pemerintah Myanmar, negara tetap tidak bisa terhindar dari pertanggungjawaban internasionalnya dengan dalih atas kebenaran menurut hukum nasionalnya. Tanggung jawab Myanmar atas pelanggaran hukum internasional seperti genosida juga dikukuhkan dalam *Genocide Convention* yang telah diterima oleh Sidang Umum PBB pada tanggal 9 Desember 1948 yang menyatakan perorangan yang terbukti telah melakukan tindakan genosida harus dihukum,¹³ terlepas dari persoalan apakah mereka itu bertindak sebagai perseorangan, pejabat pemerintah,

pimpinan pemerintahan atau negara. Namun jika pemerintah Myanmar enggan untuk menyelesaikan kasus tersebut. Maka dapat diambil alih oleh Dewan Keamanan PBB yang akan berupaya untuk menemukan langkah efektif untuk mengakhiri pelanggaran HAM berat tersebut.¹⁴

2. Hambatan Dalam Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Etnis Rohingya

Kewajiban negara untuk menghukum para pelaku pelanggaran HAM berat telah dikembangkan dalam berbagai instrumen hukum HAM baik internasional maupun regional. Bahkan hukum kebiasaan internasional secara tegas melarang segala bentuk pembebasan hukuman terhadap pelanggaran berat HAM yang dilakukan secara sistematis. Komisi Hukum Internasional (*International Law Commission*) menyatakan bahwa pelanggaran terhadap kewajiban negara yang digolongkan sebagai internationaly

¹² Christian Lumban G, D. (2017). Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Hak Asasi Manusia Terhadap Etnis Rohingya di Myanmar Ditinjau Dari Hukum Internasional. *JURNAL NOVUM*, 4(3), 22-35.

¹³ Prinst, Darwan. 2001. Sosialisasi dan Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

¹⁴ Kurniawan, N. (2018). Kasus Rohingya dan Tanggung Jawab Negara dalam Penegakan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 880-905.

wrongful act yang mencakup pelanggaran berat HAM, juga dikategorikan sebagai kejahatan internasional (*international crime*).¹⁵ Selain dalam Konvensi Genosida 1948, kewajiban negara untuk menghukum para pelaku pelanggaran berat HAM termasuk kejahatan terhadap kemanusiaan dapat ditemukan dalam Pasal 4 Konvensi Anti Penyiksaan. Pada dasarnya, mekanisme untuk menghukum para pelaku kejahatan kemanusiaan lebih ditekankan pada pengadilan nasional. Mekanisme penyelesaiannya pun biasanya melalui pembentukan suatu pengadilan khusus HAM baik yang bersifat permanen maupun *ad hoc*.¹⁶

Pembentukan pengadilan tersebut dapat dilakukan secara mandiri oleh negara yang bersangkutan maupun bekerja sama dengan lembaga internasional seperti PBB.¹⁷ Namun keengganan pemerintah Myanmar dalam menyelesaikan kekerasan terhadap etnis Rohingya menjadikan kasus berlarut-larut. Pasal 17 Statuta Roma menyatakan

bahwa yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional berlaku apabila kurangnya penyelidikan dan penuntutan nasional. Maupun adanya keengganan dan ketidakmampuan negara tempat pelaku atau perbuatan pelanggaran HAM dilakukan, untuk memproses pelanggaran tersebut.¹⁸

Namun Sayangnya, Pasal 12 ayat 2 Statuta Roma menyatakan, suatu negara dinyatakan menerima yurisdiksi Mahkamah jika ia telah meratifikasi Statuta. Hal ini tentu pemerintahan Myanmar tidak dapat diadili atas pelanggaran yang telah dilakukan karena Myanmar tidak menjadi Negara yang meratifikasi satupun peraturan-peraturan mengenai HAM seperti konvensi-konvensi internasional hak sipil dan politik, konvensi tentang hak ekonomi, sosial dan budaya lalu konvensi tentang penghapusan semua bentuk diskriminasi rasial.¹⁹ Oleh sebab itu, pertanggungjawaban terhadap setiap pelanggaran yang telah dilakukan

¹⁵ Rudi M Rizki. 1999. Catatan Mengenai Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM, dalam Mieke Komar (Et.al) (Ed), Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan, Bandung: Alumni

¹⁶ Waluyo, T. J. (2013). Konflik Tak Seimbang Etnis Rohingya dan Etnis Rakhine di Myanmar. *Transnasional*, 4(2), 834-847.

¹⁷ Andrey Sujatmoko, 2004, Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat

Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional, Tesis, Universitas Padjajaran.

¹⁸ Xavier Philippe. 2006. "Prinsip-prinsip yurisdiksi universal dan saling melengkapi: bagaimana dua prinsip berhubungan?", International Review of the Red Cross, Volume 8 number 8

¹⁹ HM. Suaib Didu. 2008. Hak Asasi Manusia: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Internasional, Bandung: Iris

pemerintah Myanmar menjadi sulit untuk diterapkan karena terkendala oleh status ratifikasi perjanjian internasional HAM. Namun melihat kondisi etnis Rohingya yang semakin memburuk hingga menimbulkan banyak korban jiwa mendorong adanya tindakan intervensi kemanusiaan. Terdapat dua syarat yang dapat mendesak pentingnya intervensi kemanusiaan. Pertama, pertanggung jawaban untuk melindungi (*the responsibility to protect*). Banyaknya jumlah korban tewas atau hilang yang tidak diketahui, baik karena disengaja adanya praktek genosida ataukah tidak. Atau karena kesengajaan rezim pemerintahan / negara yang membiarkan peristiwa terjadi, atau bahkan ketidakmampuan negara untuk melakukan tindakan. Sehingga negara gagal untuk menegakkan kewenangannya.²⁰

Kedua, begitu banyak korban akibat perbersihan etnik (*ethnic cleansing*) baik secara nyata-nyata, karena tindakan pembunuhan, atau tekanan dengan cara pengusiran besar-besaran, atau karena tindakan teror atau pemerkosaan

(Basdescu, 2011.²¹ Adanya desakan untuk mengintervensi kemanusiaan tersebut didasarkan pada Pasal 53 Piagam PBB. Mengingat ini akan menjadi salah satu upaya DK PBB dalam menyelesaikan kasus yang mengancam tata tertib dan perdamaian dunia. Intervensi kemanusiaan tersebut diajukan melalui DK PBB dengan disepakati oleh 5 Anggota Tetap DK PBB,dan 10 Anggota tidak tetap. Namun upaya tersebut lagi-lagi mengalami kegagalan. Dimana terdapat hambatan yang tidak dapat dicegah dalam intervensi kemanusiaan tragedi Rohingya. RRC sebagai negara anggota tetap DK PBB mengajukan keberatan dengan menggunakan Hak Veto. Mengingat RRC memiliki kepentingan untuk melindungi Myanmar sebagai pasar export dan import terutama gas dan minyak dengan RCC. PBB berkali-kali telah mengecam keras pemerintah Myanmar untuk segera mengakhiri kekerasan yang terjadi. Namun, hal tersebut tidak ditanggapi baik oleh pemerintah Myanmar dan hingga saat ini belum ada upaya penyelesaian.

²⁰ Hartati, A. Y. (2013). Studi Eksistensi Etnis Rohingya di Tengah Tekanan Pemerintah Myanmar. *Jurnal Hubungan Internasional*, 2(1), 7-17.

²¹ Badescu, C.G. 2011. Humanitarian Intervention and the Responsibility to protect: Security and human rights (Global Politics and the Responsibility to Protect), Routledge, Taylo

PENUTUP

Kesimpulan

Penyelesaian dengan komitmen akan pemenuhan keadilan ini tentu sangat diharapkan, namun anggapan pemerintah Myanmar yang tidak melakukan pelanggaran HAM seperti genosida secara berencana terhadap etnis Rohingya menjadikan Pemerintah Myanmar abai dalam tuntutan penyelesaian dan penegakan keadilan. Tidak diakuinya etnis Rohingya ke dalam bagian daftar etnis yang berada di negeri Myanmar tersebut menjadi upaya peniadaan terhadap etnis yang sudah berada dari abad ke 7 di wilayah tersebut. Diskriminasi itu bahkan ditindaklanjuti dengan pencabutan status kewarganegaraan bagi etnis Rohingya. Upaya yang dilakukan pemerintah Myanmar dapat dikategorikan sebagai upaya yang sistematis untuk menghilangkan identitas etnis tertentu. Yang lebih mengkawatirkan ialah adanya dugaan konfrontasi fisik berupa operasi militer yang diduga menewaskan ratusan masyarakat sipil tak berdosa. Tindakan konfrontasi fisik yang terjadi menjadi pemicu terjadinya gelombang pengungsi

etnis Rohingya ke beberapa negara. Sebagai bagian dari warga bangsa-bangsa, Myanmar tentu memiliki kewajiban internasional yang harus dipenuhi. Negara tersebut tidak dapat menafikan hukum Internasional yang telah diakui, diadopsi, dan dipraktikkan di berbagai negara. Sebagai sebuah negara berdaulat, Myanmar memang memiliki hak untuk menyelesaikan persoalan dalam negerinya melalui mekanisme hukum yang dimiliki. Namun, alih-alih memberikan perlindungan, Myanmar justru abai atas genosida dan pelanggaran HAM lainnya. Myanmar terus mendapat kecaman dari dunia internasional untuk segera menyelesaikan pelanggaran yang terjadi. Hingga pada akhirnya PBB berupaya untuk melakukan intervensi kemanusiaan.

Saran

Dewan Keamanan PBB diharapkan dapat segera bertindak dengan tegas untuk menyelesaikan kasus yang terjadi terhadap etnis rohingya. Dewan Keamanan PBB dapat menetapkan *Commission of Inquiry* untuk menyelidiki dan mengumpulkan bukti lebih lanjut tentang pelanggaran Kejahatan Terhadap Kemanusiaan di negara bagian Arakan

Utara yang selanjutnya membentuk Komite Internasional untuk mengawasi dan memastikan Kaum Rohingya aman kembali ke Myanmar. Selain itu dapat melalui SPDC yang menyediakan kembali rumah bagi orang-orang rohingya dan memastikan bahwa Kaum Rohingya terbebas dari segala bentuk hambatan hukum dan tindakan yang membahayakan sesuai jaminan perlindungan oleh HAM internasional. Selain itu, perlu adanya dukungan dari masyarakat internasional terkhusus negara-negara yang menjadi anggota ASEAN terhadap proses reformasi Negara Myanmar menjadi negara demokrasi. Sehingga pemajuan HAM bisa terus berkembang di Myanmar.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrey Sujatmoko, 2004, Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional, Tesis, Universitas Padjajaran.
- Arianta, K., Mangku, D. G. S., & Yuliartini, N. P. R. (2020). Perlindungan Hukum Bagi Kaum Etnis Rohingya Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(2), 166-176.
- Arianta, K., Mangku, D. G. S., & Yuliartini, N. P. R. (2020). Perlindungan Hukum Bagi Kaum Etnis Rohingya Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(2), 166-176.
- Etnis Rohingya Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(2), 166-176.
- Arifin, R., & Lestari, L. E. (2019). Penegakan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam Konteks Implementasi Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 5(2), 12-25.
- Badescu, C.G. 2011. Humanitarian Intervention and the Responsibility to protect: Security and human rights (Global Politics and the Responsibility to Protect), Routledge, Taylor
- Christian Lumban G, D. (2017). Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Hak Asasi Manusia Terhadap Etnis Rohingya di Myanmar Ditinjau Dari Hukum Internasional. *JURNAL NOVUM*, 4(3), 22-35.
- Elsam, dkk. 2001. Hak Ekonomi Sosial dan Budaya: EsaiEsai Pilihan Buku 2, Jakarta: Elsam Press.
- Hartati, A. Y. (2013). Studi Eksistensi Etnis Rohingya di Tengah Tekanan Pemerintah Myanmar. *Jurnal Hubungan Internasional*, 2(1), 7-17.
- HM. Suaib Didu. 2008. Hak Asasi Manusia: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Internasional, Bandung: Iris
- Itasari, E. R. (2015). Memaksimalkan Peran Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976 (TAC) Dalam Penyelesaian Sengketa di ASEAN. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 1(1).
- Kurniawan, N. (2018). Kasus Rohingya dan Tanggung Jawab Negara dalam Penegakan Hak Asasi

- Manusia. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 880-905.
- Mangku, D. G. S. (2013). Kasus Pelanggaran Ham Etnis Rohingya: Dalam Perspektif ASEAN. *Media Komunikasi FPIPS*, 12(2).
- Mangku, D. G. S., & Lasmawan, I. W. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Kaum Etnis Uighur Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(1), 231-240.
- Prinst, Darwan. 2001. Sosialisasi dan Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Putra, K. A., Yuliartini, N. P. R., & Mangku, D. G. S. (2020). Analisis Tindak Kejahatan Genosida Oleh Myanmar Kepada Etnis Rohingnya Ditinjau Dari Perspektif Hukum Pidana Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 1(1), 66-76.
- Robertson Q.C. 2002. Kejahatan Terhadap Kemanusiaan, Perjuangan untuk Mewujudkan Keadilan Global, Jakarta: Komnas HAM.
- Rudi M Rizki. 1999. Catatan Mengenai Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM, dalam Mieke Komar (Et.al) (Ed), Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan, Bandung: Alumni Thontowi, J. 2007. Hukum Internasional Kontemporer, Bandung: Rafika Press.
- Waluyo, T. J. (2013). Konflik Tak Seimbang Etnis Rohingya dan Etnis Rakhine di Myanmar. *Transnasional*, 4(2), 834-847.
- Xavier Philippe. 2006. "Prinsip-prinsip yurisdiksi universal dan saling melengkapi: bagaimana dua prinsip berhubungan?", International Review of the Red Cross, Volume 8 number 8
- Yuliartini, N. P. R., & Mangku, D. G. S. (2019). Tindakan Genosida terhadap Etnis Rohingya dalam Perspektif Hukum Pidana Internasional. *Majalah Ilmiah Cakrawala Hukum*, 21(1), 41-49.

Pelaksanaan Peradilan In Absentia dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM)

**Sayyid Umar Al Masyhur,Tjokorda Istri Kumari Maharatu Pemayun , Luh Putu
Rahayu Gita Pertiwi, Komang Giri Arta**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

Email: sayyid.umar.al-2019@fh.unair.ac.id, tjokorda.istri.kumari-2019@fh.unair.ac.id,
luh.putu.rahayu-2019@fh.unair.ac.id, komang.giri.arta-2019@fh.unair.ac.id

Abstract: Justice in absentia In the criminal act of corruption has been the pros and cons to date, there is an assumption that the trial in absentia is a violation of human rights because it is related to the human rights of the accused as a human being who has the right to defend himself in court, on the other hand the trial in absentia can be carried out as long as the defendant is completely unknown so that he cannot be present at the trial hearing due to running away (fugitive). This paper discusses the implementation of justice in absentia in the handling of criminal acts of corruption associated with human rights in efforts to save state finances , this study aims to determine whether the trial process of a court hearing a defendant can be sentenced to a criminal sentence by a judge without the defendant himself being present. a judicial process in absentia . The research method used is normative research using data collection methods, namely library research (library research) by searching, reading and studying and understanding secondary data related to the problem under study. The results of this study indicate that trials in absentia can be implemented and do not violate human rights as long as they are implemented through correct procedures and based on statutory provisions. The in absentia trial aims to break the impasse in examining defendants who are not present at the trial and efforts to save state finances , both those that have been corrupted and those that are still suspected of having something to do with corruption cases, both those that have been confiscated and those that have not been confiscated to be confiscated for the state through a court decision.

Kata Kunci: *judicial in absentia, criminal acts, corruption, human rights.*

Abstrak : Peradilan in absentia pada tindak pidana korupsi telah menjadi pro dan kontra sampai saat ini, ada anggapan bahwa peradilan in absentia merupakan suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia dikarenakan terkait dengan hak-hak asasi terdakwa sebagai manusia yang memiliki hak untuk membela dirinya dalam persidangan , disisi lain peradilan in absentia dapat dilaksanakan sejauh terdakwa tidak diketahui sama sekali keberadaanya sehingga tidak bisa dihadirkan pada pemeriksaan sidang pengadilan dikarenakan mlarikan diri (buron). Tulisan ini membahas pelaksanaan peradilan in absentia dalam penanganan tindak pidana korupsi yang dikaitkan dengan hak asasi manusia dalam upaya penyelamatan keuangan negara, penelitian ini bertujuan mengetahui apakah proses pemeriksaan sidang pengadilan yang mengadili seorang terdakwa dapat dijatuhi hukuman pidana oleh hakim tanpa dihadiri oleh terdakwa itu sendiri dalam suatu proses peradilan in absentia . Metode penelitian yang digunakan merupakan penelitian normatif dengan menggunakan metode pengumpulan data yaitu studi kepustakaan (library research) dengan cara mencari , membaca dan mempelajari dan memahami data-data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan diteliti. Hasil penelitian ini menunjukan bahwa peradilan in absentia dapat dilaksanakan dan tidak melanggar hak asasi manusia sepanjang penerapannya melalui prosedur yang benar serta berdasarkan ketentuan undang-undang . Peradilan in absentia bertujuan untuk mencairkan kebuntuan pemeriksaan terdakwa yang tidak hadir di persidangan dan upaya menyelamatkan keuangan negara, baik yang telah dikorupsi maupun yang masih diduga ada kaitannya dengan perkara korupsi baik yang sudah disita maupun yang belum disita guna dirampas untuk negara melalui suatu putusan pengadilan.

Kata Kunci: peradilan in absentia, tindak pidana, korupsi, hak asasi manusia.

Sayyid Umar Al Masyhur,Tjokorda Istri Kumari Maharatu Pemayun , Luh Putu Rahayu Gita Pertiwi, Komang Giri Arta, Pelaksanaan Peradilan In Absentia dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM)

baik yang telah dikorupsi maupun yang masih diduga ada kaitannya dengan perkara korupsi baik yang sudah disita maupun yang belum disita guna dirampas untuk negara melalui suatu putusan pengadilan.

Kata Kunci: peradilan in absentia, tindak pidana, korupsi, hak asasi manusia.

A. PENDAHULUAN

Seiring berkembangnya zaman berikut dengan kerasnya arus kedinamisan pada masyarakat membuat tuntutan masyarakat untuk memberantas korupsi semakin meningkat, hal ini ditandai dengan maraknya aksi demo yang dilakukan oleh berbagai kalangan hingga tuntutan masyarakat yang semakin mencuat melalui media *online*. Perkembangan korupsi di Indonesia itu sendiri juga menjadi salah satu dorongan akan pemberantasan korupsi di Indonesia, namun kenyataannya hingga kini penanganan korupsi di Indonesia masih belum menunjukkan titik terang dan tidak sedikit kasus korupsi yang menarik perhatian publik mengalami kendala dalam proses penanganannya akibatnya masyarakat merasa kurang puas terhadap kinerja para penegak hukum.

Banyak faktor yang menjadi hambatan dalam penanganan korupsi, salah satunya adalah ketidakhadiran terdakwa dalam persidangan, karena terkadang dapat membatasi kreativitas dan inisiatif aparat lembaga peradilan dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi. Prinsip hadirnya terdakwa pada sidang pengadilan dalam pemeriksaan perkara pidana korupsi didasarkan pada hak-hak

asasi terdakwa yang berhak membela diri dan mempertahankan hak-hak kebebasannya.

Berkaitan dengan usaha pemerintah dalam memberantas korupsi dan memaksimalkan penyelamatan keuangan negara, maka terpaksa dilakukan upaya luar biasa yaitu dapat dilangsungkannya pemeriksaan perkara tanpa dihadiri oleh terdakwa (*in absentia*). Sidang *in absentia* telah diamanatkan dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa, “*dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah dan tidak hadir di sidang pengadilan tanpa alasan yang sah, maka perkara dapat diperiksa dan diputus tanpa kehadirannya*”. Tujuan dari suatu persidangan secara *in absentia*, seperti dalam perkara tindak pidana korupsi adalah upaya menyelamatkan kekayaan negara, baik yang telah dikorupsi maupun yang masih diduga ada kaitannya dengan perkara korupsi, baik yang masih disita maupun yang belum disita guna dirampas untuk negara melalui suatu putusan pengadilan. Tentunya tujuan ini berbeda dengan persidangan *in absentia* dalam perkara tindak pidana tertentu lainnya.¹

Dari sisi hak asasi manusia ada anggapan bahwa peradilan *in*

¹ Marwan Effendi, *Peradilan In absentia dan Koneksitas*, PT. Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 3.

absentia merupakan suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia karena terkait dengan hak-hak asasi terdakwa sebagai manusia yang memiliki hak untuk membela dirinya di dalam persidangan, seperti hak untuk membantah terhadap barang bukti yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum, membantah keterangan saksi hingga memberikan tanggapan, meskipun terdakwa masih diberikan hak untuk mengajukan upaya hukum banding. Seperti yang dinyatakan oleh Dwiyanto Prihartono bahwa peradilan *in absentia* mempunyai kaitan erat dengan hak asasi manusia yang dimiliki oleh tersangka, hak asasi manusia yang dilanggar adalah menghilangkan hak orang lain untuk mendapatkan keadilan hukum.² Dengan demikian, pelanggaran hak asasi manusia bukan terletak pada proses peradilan hukumnya, namun pada penghilangan secara paksa keadilan yang seharusnya diperoleh. Meskipun proses peradilan *in absentia* pada tingkat prosesnya telah melanggar *derogable rights-(non)* yang dimiliki tersangka, tidak semestinya keadilan yang justru termasuk *non derogable rights* juga turut dilanggar, karena dengan menghilangkan keadilan itu seseorang dapat dihilangkan

hak hidupnya, hak politik dan hak ekonominya akibat hukuman yang dijatuhan dari proses peradilan *in absentia*³

Peradilan *in absentia* adalah contoh praktek hukum yang potensial melahirkan kesewenang-wenangan dan pelanggaran hak asasi manusia. Meski bukan pelanggaran atas hak-hak dasar, praktek *in absentia* akan menjadi preseden buruk bagi penegakan hukum di Indonesia. Hak-hak tersangka atau terdakwa menjadi terhempas dan hilang, dan semuanya itu merupakan hilangnya independensi penegak hukum dan adanya kelompok kepentingan yang mengintervensi kekuasaan yudikatif. Disinilah muncul dilema untuk memilih praktek *in absentia* yang menghilangkan hak-hak tersangka atau terdakwa, atau untuk melindungi hak-hak asasi tersangka atau terdakwa.⁴

B. PERMASALAHAN

1. Urgensi Peradilan *In absentia* Dalam Tindak Pidana Korupsi

Secara hukum peradilan *in absentia* banyak diterapkan terhadap perkara perdata yang dalam pelaksanaannya hanya dihadiri oleh wakil atau kuasa

² Dwiyanto Prihartono, *Sidang Tanpa Terdakwa*, Pustaka Pelajar Offset , Yogyakarta, 2003, hlm. 16.

³ Sri Hastuti, dkk. *Penanganan Perkara Tindak Pidana Secara In absentia*, Miswar, Jakarta, 2011, hlm. 4.

⁴ Riswal Saputradan Syukri Akub, *Jurnal: Pelaksanaan Peradilan In absentia Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Dan Relevansinya Dengan Hak-Hak terdakwa*.

dari pihak-pihak yang berperkara, Hakim dapat mengadili dan menjatuhkan putusan tanpa hadirnya penggugat maupun tergugat setelah dilakukan pemanggilan secara sah menurut ketentuan hukum yang berlaku. Secara yuridis formal, peradilan *in absentia* dapat dilakukan pada tindak pidana pencucian uang, tindak pidana terorisme, tindak pidana perikatan dan juga tindak pidana korupsi disamping pelanggaran lalu lintas jalan sebagaimana tercantum dalam Pasal 214 KUHAP.

Pada kasus tindak pidana korupsi, sebenarnya peradilan *in absentia* telah diatur sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada Pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa: “*jika terdakwa dipanggil dengan semestinya tidak hadir dalam sidang pengadilan tanpa memberi alasan yang sah maka perkara dapat diperiksa dan diputus oleh Hakim tanpa kehadirannya*”, dan pada perkembangannya dengan menunjuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi Pasal 38 ayat (1) menyatakan: “*dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah, dan tidak hadir di sidang pengadilan tanpa*

alasan yang sah maka perkara dapat diperiksa dan diputus tanpa kehadirannya” dengan penjelasan dalam undang-undang tersebut maka dapat diartikan peradilan *in absentia* dapat dilaksanakan apabila terdakwa telah dipanggil secara sah akan tetapi tidak hadir di dalam sidang pengadilan tanpa alasan yang sah dan sepanjang usaha aparat penegak hukum untuk mencari dan menghadirkan terdakwa ke pemeriksa sidang pengadilan sudah maksimal tetapi tidak membawa hasil. Ketentuan ini dipastikan hanya diperuntukan bagi terdakwa yang tidak ditahan sebab bagi terdakwa yang ditahan untuk menghadapi persidangan tanpa diperlukan panggilan kerana tanggung jawab Jaksa penuntut Umum untuk menghadirkan terdakwa ke muka persidangan.

Namun pada kenyataanya peradilan *in absentia* pada tindak pidana korupsi menjadi pro dan kontra sampai saat ini, beberapa pendapat menyatakan bahwa peradilan *in absentia* tidak dapat dilaksanakan di dalam sidang peradilan dikarenakan oleh alasan-alasan tertentu seperti tujuan pemidanaan dalam tindak pidana korupsi tidak semata-mata hanya untuk menyatakan seseorang bersalah dan negara mendapat

uang pengganti atas apa yang telah diperbuat terdakwa, akan tetapi perlu dipikirkan memberi pelajaran terhadap seseorang guna mempertanggung jawabkan di hadapan publik dan memiliki rasa malu atas apa yang telah dilakukannya, dengan begitu salah satu cara mewujudkan pertanggung jawaban publik dan rasa malu tersebut adalah dengan kehadiran seseorang dipersidangan. Selain itu, dengan memperhatikan pasal-pasal dalam KUHAP juga menganut asas *audy at alteram partem* yang mewajibkan hakim untuk mendengarkan kedua belah pihak dan juga secara materiil sebenarnya terdakwa harus dipandang sebagai pihak karena memiliki kepentingan, Hakim harus mempertimbangkan terlebih dahulu peran terdakwa, kerugian keuangan negara yang telah di korupsi sebagai akibat yang ditimbulkan dari perbuatan terdakwa, karena sebelum menuntut terdakwa Jaksa Penuntut Umum akan mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan meringankan, begitu pun dengan majelis hakim dalam memutus suatu perkara.

Pada pelaksanaannya, peradilan *in absentia* dalam penanganan tindak pidana korupsi mengalami berbagai hambatan dan permasalahan dan yang terjadi di lapangan

seperti tidak adanya undang-undang tersendiri mengenai peradilan *in absentia* yang mengatur. Hal tersebut memungkinkan hakim untuk menolak melakukan persidangan dengan berbagai alasan yang tentunya memerlukan argumentasi yang memakan waktu sehingga kemungkinan besar memberikan peluang bagi tersangka untuk menghilangkan atau memindah tangankan harta kekayaan tersangka.

2. Hak Asasi Manusia dalam Peradilan *In Absentia*

Secara substansi, KUHAP telah memberikan perlindungan yang baik terhadap hak-hak asasi terdakwa melalui hak untuk mendapatkan bantuan hukum dan hak untuk dianggap tidak bersalah sebelum kasusnya diputus oleh pengadilan atau praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Secara umum, fungsi suatu undang-undang acara pidana adalah membatasi kekuasaan negara dan melindungi setiap warga masyarakat yang terlibat dalam proses peradilan pidana, sehingga diharapkan terjamin perlindungan para tersangka dari tindakan aparat penegak hukum dan pengadilan. Dengan demikian, hukum yang sama memberikan pula

pembatasan-pembatasan terhadap hak asasi warganya. Dengan kata lain, hukum acara pidana adalah alat yang memberi kekuasaan terutama penegak hukum yang juga sekaligus alat hukum untuk membatasi wewenang kekuasaan tersebut.⁵ Jaminan dan perlindungan terhadap HAM dalam peraturan hukum acara dalam rangkaian proses dari hukum acara pidana ini menjurus kepada pembatasan-pembatasan HAM seperti penangkapan, penahanan, penyitaan, penggeledahan dan penghukuman, yang pada hakekatnya adalah pembatasan-pembatasan HAM.⁶

Proses pembentukan KUHAP menunjukkan bahwa yang ingin diperjuangkan adalah pemahaman untuk melihat proses peradilan pidana itu sebagai proses peradilan berlandaskan proses hukum yang adil (*due process of law*) dimana hak-hak tersangka, terdakwa dan terpidana dilindungi serta dianggap sebagai bagian dari hak-hak warga negara (*civil rights*) dan karena itu bagian dari HAM. Ada sepuluh asas yang ditegaskan dalam

Penjelasan KUHAP mengatur perlindungan terhadap keluhuran martabat dan harkat manusia.⁷ Unsur-unsur dalam asas praduga tak bersalah adalah prinsip utama perlindungan hak warga negara melalui proses hukum yang adil (*due process of law*), yang mencakup bahwa kesalahan seseorang harus dibuktikan dalam sidang pengadilan yang jujur atau *fair trail*, berimbang dan tidak memihak (*impartiality*).

Perlakuan sama di muka hukum tanpa diskriminasi tidak saja terdapat dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), tetapi juga tercantum dalam bagian menimbang dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. Asas ini serupa dengan yang terdapat dalam Pasal 6 dan 7 *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* dan Pasal 16 *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Baik tersangka, terdakwa dan aparat penegak hukum adalah sama-sama warga negara yang mempunyai hak, kedudukan

⁵ Soeharto, *Perlindungan Hak Tersangka, Terdakwa dan Korban Tindak Pidana Terorisme*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 72

⁶ Erni Widhayanti, *Hak-hak Tersangka/Terdakwa di dalam KUHAP*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 34.

⁷ Mardjono Reksodipuro, *HAM dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 27-28.

dan kewajiban yang sama di hadapan hukum, yakni sama-sama bertujuan mencari dan mewujudkan kebenaran dan keadilan. Setiap orang, apakah ia tersangka atau terdakwa, berhak mendapatkan perlindungan hukum tanpa adanya diskriminasi. Perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang dari pejabat negara, sidang pengadilan harus terbuka untuk umum, tersangka dan terdakwa harus diberikan jaminan-jaminan untuk dapat membela diri sepenuhnya, tanpa campur tangan pemerintah atau kekuasaan sosial politik manapun.⁸

Meskipun KUHAP tidak memuat secara jelas, tetapi penafsiran bahwa peradilan *in absentia* tidak dimungkinkan dalam KUHAP dapat tersirat dalam beberapa pasal misalnya pasal 145, pasal 146, pasal 152 ayat (2), pasal 154 ayat (4) dan ayat (5), pasal 155 ayat (1), pasal 189, pasal 196 ayat (1), pasal 203, pasal 205 dan pasal 227.

Ada suatu mata rantai yang terjalin antara ketentuan pasal-pasal dalam KUHAP tersebut dengan makna Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang mengedepankan pentingnya kehadiran terdakwa pada pemeriksaan sidang

pengadilan, karena disamping memberikan kesempatan bagi terdakwa untuk mengajukan pembelaan juga agar terdakwa dapat diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia, karena hak kehadiran terdakwa di muka pengadilan harus diartikan bahwa pengadilan tidak dapat memeriksa suatu perkara tindak pidana apabila terdakwa tidak dapat dihadirkan oleh Jaksa.

Dengan berpedoman pada proses hukum yang adil, bagaimanapun kuatnya bukti-bukti yang dimiliki oleh Polisi atau Penuntut Umum, sudut pandang terdakwa tetap harus selalu dipertimbangkan, dan apabila terdakwa tidak dapat hadir atau dihadirkan tetapi proses peradilan pidana tetap dijalankan, telah melanggar hak untuk membela diri dan praduga tidak bersalah seorang warga negara.

C. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Secara *In Absentia*

Pada hakikatnya, proses penyelenggaraan peradilan pidana melalui implementasi ketentuan-ketentuan hukum acara pidana bertujuan untuk mencari kebenaran materiil yang

⁸ *Ibid.* hlm. 36.

melindungi kepentingan para pencari keadilan (tersangka atau terdakwa), kepentingan tersebut harus dijaga dan dijamin keseimbangannya oleh hukum acara pidana. Penerapan peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur pemeriksaan terdakwa sampai dengan penjatuhan pidana merupakan proses penegakan hukum yang wajib dilaksanakan dengan tepat waktu dan sesegera mungkin karena disamping membela hak asasi terdakwa, juga untuk kepastian hukum terdakwa. Dengan begitu kehadiran terdakwa dipersidangan adalah sebagai upaya untuk melakukan perlawanahan atau keberatan atas dakwaan penuntut umum. Akan tetapi sebaliknya, ketidakhadiran terdakwa di pemeriksaan sidang pengadilan tanpa alasan yang sah walaupun telah dilakukan pemanggilan secara sah merupakan upaya terdakwa untuk secara sengaja menghindarkan diri dari pemeriksaan yang berakibat pada kebuntuan proses pemeriksaan.

Rangkaian upaya menghadirkan terdakwa di persidangan yang diawali dengan perintah hakim ketua sidang supaya terdakwa dipanggil masuk ke dalam ruang persidangan, akan tetapi apabila terdakwa pada sidang yang telah ditentukan tidak hadir, hakim ketua sidang akan meneliti apakah terdakwa telah dipanggil secara sah. Dalam penelitian tersebut dapat dijumpai beberapa kemungkinan, yaitu:

1. Terdakwa ternyata dipanggil "secara tidak sah". Dalam hal ini hakim ketua sidang akan menunda persidangan dan memerintahkan penuntut umum supaya memanggil terdakwa sekali lagi untuk hadir pada tanggal hari sidang berikutnya;
2. Terdakwa ternyata sudah dipanggil "secara sah". Dalam hal ini sekalipun terdakwa telah dipanggil secara sah, namun tidak datang menghadiri persidangan tanpa alasan yang sah: berdasarkan ketentuan Pasal 154 Ayat (4) dan Ayat (6) KUHAP maka pemeriksa perkara tidak dapat dilangsungkan dan hakim ketua sidang akan menunda atau mengundurkan persidangan pada tanggal hari sidang berikutnya seraya memerintahkan penuntut umum untuk memanggil terdakwa sekali lagi pada tanggal hari sidang yang telah ditentukan. Apabila kemudian setelah terdakwa dipanggil secara sah untuk kedua kalinya namun tetap juga tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang sah, maka dalam hal ini hakim ketua sidang dapat memerintahkan kepada penuntut umum untuk menghadirkan terdakwa dengan paksa pada tanggal hari sidang pertama berikutnya.

Suatu panggilan dapat dikatakan sah atau tidak apabila memenuhi atau tidak memenuhi

ketentuan Pasal 145 KUHAP dan

Pasal 146 KUHAP tentang tata cara panggilan terdakwa. Sedangkan yang dimaksud dengan tanpa alasan yang sah, ada beberapa kemungkinan, yaitu:

1. Sama sekali tidak memberikan alasan apapun, atau;
2. Memberikan alasan tetapi alasan dinilai tidak patut, atau;
3. Alasan patut tetapi ternyata tidak benar atau bohong.

Untuk alasan yang pertama sudah jelas, sedangkan alasan yang kedua berupa alasan yang tidak ada relevansinya dengan ketidakhadirannya, misalkan tidak hadir karena mengantarkan anak ke sekolah. Adapun alasan yang ketiga ada relevansinya namun ternyata terbukti alasan itu palsu, misalnya alasan sakit namun ternyata tidak sakit karena surat keterangan dokter dipalsukan olehnya.⁹ Dengan demikian alasan sakit yang diperkuat dengan surat keterangan dokter (yang tidak dipalsukan) atau karena halangan yang patut dan wajar seperti misalnya terdakwa mengalami musibah adalah alasan yang dibenarkan atau alasan yang sah. Alasan yang sah ini dengan sendirinya menghapuskan wewenang hakim ketua sidang untuk memerintahkan terdakwa dihadirkan dengan paksa di persidangan. Namun demikian penentuan sah atau tidaknya suatu alasan yang diajukan terdakwa

tetap merupakan kewenangan hakim. Seandainya hakim menilai alasan yang dikemukakan terdakwa sah, tindakan hakim menunda dan mengundurkan persidangan dan selanjutnya memerintahkan penuntut umum memanggil terdakwa pada tanggal hari sidang berikutnya, akan tetapi apabila hakim ketua sidang menilai alasan yang dikemukakan terdakwa tidak sah, maka hakim akan menerapkan substansi Pasal 154 Ayat (4) dan Ayat (6) KUHAP.

Pada prinsipnya Pasal 154 utamanya Ayat (2), Ayat (4) dan Ayat (6) KUHAP merupakan pedoman menghadirkan terdakwa dalam persidangan untuk membuat terang dan jelas suatu perkara yang didakwakan pada terdakwa. Kehadiran terdakwa tersebut juga sebagai upaya untuk melakukan perlawanan atau keberatan atas dakwaan penuntut umum. Adapun Pasal 154 KUHAP sebagai berikut:

1. Ayat (2): Jika dalam pemeriksaan perkara terdakwa yang tidak ditahan tidak hadir pada hari sidang yang telah ditetapkan, hakim ketua sidang meneliti apakah terdakwa sudah dipanggil secara sah.
2. Ayat (4): Jika terdakwa ternyata telah dipanggil secara sah tetapi tidak datang di sidang pengadilan tanpa alasan yang sah, pemeriksaan

⁹ Adam Chazwi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil tentang Korupsi di Indonesia*,

perkara tidak dapat dilangsungkan dan hakim ketua sidang memerintahkan agar terdakwa dipanggil sekali lagi.

3. Ayat (6): Hakim ketua sidang memerintahkan agar terdakwa yang tidak hadir tanpa alasan yang sah setelah dipanggil secara sah untuk kedua kalinya, dihadirkan dengan paksa pada sidang pertama berikutnya.

Terhadap tindak pidana korupsi, permasalahan dikembalikan pada komitmen pemerintah dalam memberantas tindak pidana korupsi karena keberadaan barang bukti diperlukan kepastiannya mengingat nilai kemanfaatanya relatif besar karena berkaitan dengan pergerakan perekonomian dan anggaran belanja negara atau kekayaan negara. Sebagaimana dijabarkan didalam beberapa pasal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti Pasal 2 dan Pasal 3 disebutkan bahwa “*salah satu unsur tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*” dan menurut ketentuan Pasal 4 “*pengembalian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapus pidananya pelaku tindak pidana korupsi tetap hanya merupakan salah satu alasan meringankan hukumannya*” yang terpenting

dalam hal ini adalah melaksanakan penegakan hukum secara konsisten dan terbuka. Kemudian di dalam penjelasan Pasal 38 Ayat (1) dijabarkan bahwa “*ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menyelamatkan kekayaan keuangan negara sehingga tanpa kehadiran terdakwa pun perkara dapat diperiksa dan diputus oleh hakim*”. Makna dari penjelasan Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut adalah sebagai perwujudan adanya kepastian hukum baik terhadap pelaku maupun terhadap kekayaan negara yang harus dikembalikan, sehingga atas dasar hubungan dilematis antar kepentingan penegakan hukum yang bermuara pada peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap reformasi hukum, dengan kepentingan hukum terdakwa atas hak yang dimilikinya untuk hadir di persidangan.

Peradilan *in absentia* dalam tindak pidana korupsi dapat dilihat sebagai suatu prosedur pengecualian (eksepsionalitas) dari hukum acara yang keberadaanya untuk tujuan tertentu yaitu penyelamatan keuangan negara, sehingga secara hukum ada sarana yang bisa didayagunakan ketika hendak merespon perbuatan korupsi yang merugikan negara.¹⁰ Dengan penanganan perkara tindak pidana korupsi secara *in absentia*

¹⁰ Dwiyanto Prihartono, Sidang Tanpa Terdakwa, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2003 Hal. 16

diharapkan dapat membantu menyederhanakan prosedur penuntutan ataupun peradilan sehingga menghindari adanya penumpukan perkara.

Saat ini penerapan peradilan *in absentia* atas perkara tindak pidana korupsi, senantiasa dipengaruhi oleh perbedaan beberapa pendapat para ahli hukum mengenai keabsahan peradilan *in absentia*. Ada tiga kecenderungan yang mempengaruhi:¹¹

1. Menganggap pemeriksaan di pengadilan memutlakan hadirnya terdakwa. Pendapat ini berarti secara ekstrim menolak diberlakukannya sidang *in absentia*. Pasal-pasal yang menjadi acuan kelompok pertama adalah pasal-pasal yang termuat dalam KUHAP yang meliputi Pasal 145 Ayat (5), Pasal 154 Ayat (5), Pasal 155 Ayat (1), Pasal 203 dan Pasal 205. Pemahaman atas ketentuan pasal-pasal tersebut diatas adalah tidak mungkin sebuah perkara diperiksa dan diadili tanpa hadirnya terdakwa. Bawa para penyidik akan mengalami kseulitan yang substansial dalam menyusun berita acara pemeriksaan, karena bagaimana mungkin pemeriksaan dilakukan tanpa adanya obyek yang diperiksa.
2. Mereka yang berpandangan bahwa demi alasan pengembalian harta negara

dalam kasus korupsi dan pemenuhan keadilan di masa transisi, maka pasal-pasal dalam undang-undang ini harus diberi nafas dan diterobos. Hal ini secara teoritik dibenarkan dengan alasan melakukan proses penemuan hukum (*rechtfinding*) atas sebuah kasus yang belum tegas aturnya. Acuan kelompok kedua yang memperbolehkan yang memperbolehkan peradilan *in absentia* adalah ketentuan Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menggantikan ketentuan Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang menyatakan bahwa “*dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah dan tidak hadir disidang pengadilan tanpa alasan yang sah, maka perkara dapat diperiksa dan diputus tanpa kehadirannya*”. Semangat pasal yang dikutip dari undang-undang tersebut pada dasarnya menempatkan kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang penegakan hukumannya pun diluar kebiasaan sebagaimana diatur dalam KUHAP sebagai suatu prosedur pengecualian (eksepsionalitas) untuk menyelamatkan kekayaan negara. Pada prinsipnya eksepsionalitas dalam hukum

¹¹ Dwiyanto Prihartono, op.cit, hlm 26-27.

acara merupakan prosedur yang bersifat luar biasa seperti pengenyampingan asa non-retroaktif pada kasus pelanggaran hak asasi manusia, kewenangan mengenyampingkan perkara oleh Jaksa Agung ataupun *in absentia*. Eksepsionalitas yang diberlakukan pada peradilan *in absentia* perkara tindak pidana korupsi mengingat kejahatan korupsi senantiasa berkaitan dengan jabatan (disebut dengan jabatan okupasional/*occupational crime*) yakni kejahatan yang terlaksananya mensyaratkan adanya suatu jabatan atau pekerjaan jenis tertentu yang dilindungi undang-undang sehingga setiap pelaku kejahatan okupasi yang tergolong *powerfull* sulit dijangkau oleh hukum. Karena berkaitan dengan jabatan, maka tindak pidana korupsi seringpula dikelompokkan sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*) sehingga tindak pidana korupsi dalam hal ini dikategorikan sebagai kejahatan yang sangat luat biasa (*extraordinary crime*).

3. Ketiga, pendapat yang paling moderat. Kelompok ketiga beranggapan kedua pendapat diatas sama-sama merupakan produk hukum yang memiliki kekuatan hukum sama

sehingga perlu dipertemukan menjadi suatu kekuatan dalil baru. Pandangan moderat berpendapat pada dasarnya peradilan *in absentia* merupakan amanat undang-undang yang pelaksanaanya harus benar-benar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sidang *in absentia* dapat saja dilakukan, tetapi praktek itu tetap harus melewati proses kerja normal yang maksimal.

Namun pada akhirnya seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, tujuan dari suatu persidangan *in absentia* seperti dalam perkara tindak pidana korupsi adalah dalam upaya menyelamatkan keuangan negara, baik yang telah dikorupsi maupun yang masih diduga ada kaitannya dengan perkara korupsi baik yang sudah disita maupun yang belum disita guna dirampas untuk negara melalui suatu putusan pengadilan, tentunya tujuan ini berbeda dengan persidangan *in absentia* dalam perkara tindak pidana tertentu lainnya.¹² Peradilan *in absentia* dalam perkara tindak pidana korupsi dapat mengefektifkan upaya penyelamatan kekayaan negara apabila aset milik terdakwa yang merupakan hasil korupsi telah dilakukan penyitaan sehingga setelah ada putusan hakim aset-aset tersebut dapat segera dieksekusi, disisi lain peradilan *in absentia* menjadi tidak efektif apabila aset milik

¹² Marwan Effendy, loc.Cit.

terdakwa tidak ada yang dapat disita karena tujuan utama diterapkannya peradilan *in absentia* dalam perkara tindak pidana korupsi adalah penyeleman kekayaan negara.

Dengan demikian peradilan *in absentia* dapat dilakukan sepanjang memenuhi kriteria alasan yang tidak sah, yaitu terdakwa tidak dikenal atau termasuk kriteria orang yang tidak dikenal atau tidak diketahui sama sekali keberadaanya, dan terdakwa yang secara pasti dan jelas diketahui keberadaannya tetapi karena alasan hukum tertentu terdakwa tidak bisa dihadirkan pada pemeriksaan sidang pengadilan dan terdakwa yang diketahui identitas secara lengkap tetapi tidak diketahui keberadaannya karena melarikan diri (buron). Dalam hal ini peraturan perundang-undangan membenarkan diterapkannya peradilan *in absentia* guna mencairkan kebuntuan pemeriksaan terdakwa di persidangan.

Meskipun demikian terhadap putusan *in absentia* tersebut masih terbuka kesempatan bagi terdakwa atau kuasanya untuk mengajukan banding terhadap putusan yang dijatuhkan, selain itu undang-undang tindak pidana korupsi memberikan pengkhususan apabila terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dengan pertimbangan terdapat

bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi maka hakim atas tuntutan penutup umum menetapkan perampasan barang yang telah disita dan penetapan perampasan tersebut tidak dapat dimohon upaya banding.

2. Pelaksanaan Peradilan *In absentia* Dikaitkan Dengan Hak Asasi Manusia

Secara substansi KUHAP sudah memberikan perlindungan yang baik terhadap hak-hak asasi terdakwa, misalnya hak untuk mendapat bantuan hukum dan hak untuk dianggap tidak bersalah sebelum kasusnya diputus oleh pengadilan atau praduga tak bersalah. KUHAP merupakan salah satu instrument utama dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Aturan-aturan prosedural itu dimaksudkan memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum berarti setiap proses hukum harus mengikuti standar yang sama atas semua kasus yang sama dan terhadap orang yang sama. Pasti berarti juga terukur, jelas dan transparan.¹³

Peradilan *in absentia* pada prinsipnya merupakan peradilan yang menjunjung tinggi asas *constant yustitie* dengan memberikan jaminan kepastian hukum, akan tetapi berdasarkan perspektif hak asasi manusia, peradilan *in absentia* merupakan suatu pelanggaran terhadap hak

¹³ Dwiyanto Prihartono, op.cit, hlm. 41

asasi manusia. Namun demikian pemberlakuan peradilan *in absentia* kepada seseorang tetap dapat dilakukan sepanjang negara melalui aparat penegak hukum dapat mengemukakan alasan ketidakmampuan aparat penegak hukum dalam menghadirkan terdakwa di persidangan. Peradilan *in absentia* dapat dilaksanakan sepanjang terhadap terdakwa secara resmi telah dilakukan pemanggilan yang sah sesuai dengan alamat yang diketahui, terdakwa tidak memberikan alasan ketidakhadirannya dan telah dinyatakan buron oleh negara dan negara melalui aparat penegak hukum menyatakan tidak mampu untuk menangkap dan menghadirkan terdakwa.

Prasyarat lain yang harus diperhatikan adalah peradilan *in absentia* dapat dilaksanakan apabila pihak penyidik telah melakukan pemeriksaan terhadap terdakwa (saat itu kapasitasnya sebagai tersangka) untuk menentukan apakah kasusnya layak dan dapat diajukan ke pengadilan. Dalam pengertian layak atau tidak layaknya suatu kasus untuk diajukan ke pengadilan tidak semata-mata berdasarkan penilaian subyektif pihak penyidik, tetapi didasarkan pula oleh nilai keadilan khususnya oleh tersangka. Oleh karena itu, pemeriksaan terhadap tersangka sebagai upaya untuk menemukan bukti awal mutlak diperlukan.

Persyaratan lain yang tidak kalah penting agar peradilan *in*

absentia tidak dianggap melanggar hak asasi terdakwa adalah pemanggilan terdakwa untuk hadir di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan Pasal 154 Ayat (4) dan Ayat (6) KUHAP, dengan dipenuhi persyaratan pemanggilan tersebut telah mengedepankan kepentingan terdakwa untuk hadir pada sidang pengadilan tetap merupakan utama. Bahwa kehadiran tersangka di persidangan adalah sebagai upaya untuk melakukan perlawan atau keberatan atas dakwaan penuntut umum, akan tetapi apabila sebaliknya ketidakhadiran terdakwa di pemeriksaan sidang pengadilan tanpa alasan yang sah walaupun telah dilakukan pemanggilan secara sah, merupakan upaya terdakwa untuk secara sengaja menghindarkan diri dari pemeriksaan yang berakibat pada kebuntuan proses pemeriksaan.

Pada prinsipnya proses pemeriksaan tindak pidana korupsi di depan sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam hukum acara, kecuali undang-undang menentukan lain. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang berbunyi:

- (1) Dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah, dan tidak hadir di sidang pengadilan tanpa alasan yang sah maka perkara dapat diperiksa dan diputus tanpa kehadirannya.

- (2) Dalam hal terdakwa hadir pada sidang berikutnya sebelum putusan dijatuahkan, maka terdakwa wajib diperiksa, dari segala keterangan saksi dan surat-surat yang dibacakan dalam sidang sebelumnya dianggap sebagai diucapkan dalam sidang yang sekarang.
- (3) Putusan yang dijatuahkan tanpa kehadiran terdakwa diumumkan oleh penuntut umum pada papan pengumuman pengadilan, kantor Pemerintah Daerah, atau diberitahukan kepada kuasanya.
- (4) Terdakwa atau kuasanya dapat mengajukan banding atas putusan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1).
- (5) Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuahkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas tuntutan penuntut umum menetapkan perampasan barang-barang yang telah disita.
- (6) Penetapan perampasan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (5) tidak dapat dimohon upaya banding.
- (7) Setiap orang yang berkepentingan dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan yang telah menjatuhkan penetapan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (5), dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3).
- Ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dalam Pasal 38 Ayat (1) memungkinkan adanya peradilan “*in absentia*” sebagaimana dinyatakan: “*dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah, dan tidak hadir di sidang pengadilan tanpa alasan yang sah, maka perkara dapat diperiksa dan diputus tanpa kehadirannya*”, sedangkan dalam pasal 38 menyatakan bahwa: “*ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menyelamatkan kekayaan negara sehingga tanpa kehadiran terdakwa pun perkara dapat diperiksa dan diputus oleh Hakim*”.
- Sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) maka apabila terdakwa hadir pada sidang berikutnya ”sebelum” putusan dijatuahkan, maka terdakwa wajib diperiksa. Artinya, walaupun pada waktu itu acara pemeriksaan sudah sampai pada tahap tuntutan atau pembacaan vonis maka harus

ditunda untuk mendengarkan keterangan terdakwa. Meskipun demikian, semua keterangan saksi dan surat-surat dalam pemeriksaan terdahulu tidak perlu diulangi lagi dan dianggap sebagai diucapkan dalam sidang pemeriksaan tersebut. Apabila terdakwa tetap tidak hadir maka selanjutnya putusan yang dijatuhkan secara *in absentia* dengan cara diumumkan, yaitu mengumumkan petikan surat putusan pengadilan dengan mempublikasikannya pada surat kabar atau ditempelkan di papan pengumuman pengadilan dan ditempat-tempat lainnya.

Asetelah diputuskan dijatuhkan oleh hakim maka terdakwa atau kuasa hukumnya dapat mengajukan banding (Pasal 38 Ayat 4), walaupun ketentuan ini dalam prakteknya dapat menimbulkan masalah karena pada ayat ini tidak ditentukan secara tegas apakah permintaan banding itu dapat dilakukan oleh penasihat hukum tanpa kehadiran terdakwa. Atas dasar hubungan dilematis antara kepentingan penegak hukum yang bermuara pada peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap reformasi hukum, dengan kepentingan hukum terdakwa atas hak yang dimilikinya untuk hadir dipersidangan, guna mencairkan kebuntuan pemeriksaan terdakwa di persidangan maka peraturan perundang-undangan membenarkan diterapkannya peradilan *in absentia*.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat kita ambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Peradilan *in absentia* dapat diterapkan bagi pelaku tindak pidana korupsi yang keberadaanya tidak diketahui (buron) sepanjang pemanggilan terdakwa telah dilakukan secara patut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, diantaranya pemanggilan beberapa kali dan telah diumumkan melalui media massa tetapi terdakwa tidak hadir di persidangan;
2. Peradilan *in absentia* bertujuan untuk mengembalikan dan menyelamatkan kekayaan negara yang telah dikorupsi oleh terdakwa;
3. Penerapan perdilan *in absentia* tidak melanggar hak asasi manusia sepanjang penerapannya melalui prosedur dan berdasarkan ketentuan undang-undang. Meskipun hak untuk memperoleh keadilan senantiasa melekat pada diri manusia karena hak universal akan tetapi dalam kasus ini terdakwa justru yang telah melanggar hak asasi banyak pihak yang telah dirugikan karena perbuatannya;
4. Belum adanya aturan atau undang-undang mengenai peradilan *in absentia* yang dapat dijadikan pedoman bagi

aparat untuk menyelesaikan
kasus tindak pidana korupsi.

dalam dan antar instansi-
instansi pemerintah terkait
maupun swasta.

2. Saran

Terdapat saran yang penulis berikan yaitu sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan penyitaan terhadap aset kekayaan tersangka yang diduga hasil tindak pidana korupsi pada saat penyidikan sebagai upaya optimal menyelamatkan kekayaan keuangan negara;
2. Perlu dibuat peraturan undang-undang khusus tentang peradilan *in absentia* sebagai pedoman para penegak hukum dan tidak menimbulkan perdebatan polemik;
3. Diperlukan adanya komitmen dari semua lapisan masyarakat untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, sesuai dengan hak, kewajiban dan kewenangannya. Tindak lanjut komitmen ini terus menerus ditanamkan dan disosialisasikan melalui pendidikan formal maupun non formal.
4. Peningkatan sikap dan kemampuan profesionalitas terutama aparat hukum terkait, dengan melalui program studi lanjut, pelatihan, penataran, diskusi dan sebagainya.
5. Perlu dilakukannya petunjuk teknis pengawasan internal maupun eksternal, secara vertikal maupun horizontal

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adji, Indriyanto *Seno* dan Juan Felix Tampubolon. 2001. *Perkara H.M. Soeharto*. Jakarta: Multi Mediametri.
- Akub, Riswal Saputradan Syukri. *Jurnal: Pelaksanaan Peradilan In absentia Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Dan Relevansinya Dengan Hak-Hak Terdakwa*.
- BPKP. *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional, Pusat Pendidikan dan Pengawasan BPCKP*. Jakarta.
- Chazwi, Adam. 2003. *Hukum Pidana Materiil dan Formil tentang Korupsi di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Effendi, Marwan. 2010. *Peradilan In absentia dan Koneksitas*. Jakarta: PT. Timpani Publishing.
- Hadjon, Philipus M. 2010. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hamzah, Andi. 1984. *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hamzah, Andi. 1986. *Hukum Pidana Ekonomi*. Jakarta: Erlangga.
- Hastuti, Sri, dkk. 2011. *Penanganan Perkara Tindak Pidana Secara In Absentia*. Jakarta: Miswar.
- Lamintang, P.A.F. 1990. *Hukum Pidana Indonesia*, Cet.III. Bandung: Sinar Baru.
- Nurdjana, IGM. 2010. *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Terorisme: Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prakoso, Djoko. 1984. *Peradilan In absentia di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Prihartono, Dwiyanto. 2003. *Sidang Tanpa Terdakwa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Rainoer, M. 1983. *Peradilan In absentia Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Tugas Kuliah: Sistem Peradilan Indonesia.
- Reksodipuro, Mardjono. 1994. *HAM dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Hukum Universitas Indonesia.
- Salama, Adiatus. 2010. *Fenomena Korupsi Indonesia (Kajian Mengenai Motif dan Proses Terjadinya Korupsi)*. Semarang: Pusat Penelitian IAIN Walisongo.
- Soeharto. 2007. *Perlindungan Hak Tersangka, Terdakwa dan Korban Tindak Pidana Terorisme*. Bandung: Refika Aditama.
- Soesilo, R. 1983. *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politea.
- Sunggono, Bambang. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sayyid Umar Al Masyhur,Tjokorda Istri Kumari Maharatu Pemayun , Luh Putu Rahayu Gita Pertiwi, Komang Giri Arta, Pelaksanaan Peradilan In Absentia dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM)
Widhayanti, Erni. 1998. *Hak-hak*

*Tersangka/Terdakwa di dalam
KUHAP.* Yogyakarta: Liberty.

Undang-Undang:

Undang-Undang: No. 31 Tahun 1999
sebagaimana telah dirubah
dengan UU No. 20 Tahun 2001
tentang Pemberantasan Tindak
Pidana Korupsi.

Himpunan Surat Edaran Mahkamah
Agung (SEMA), Tahun 1975-
1985, hlm.84.

Surat Edaran Mahkamah Agung
Republik Indonesia Tahun
1982-1993, hlm. 149-150.

Implikasi Pola Koalisi Partai Politik terhadap Dinamika Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Indonesia

Ahmad Siboy

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Email: sibysalman@unisma.ac.id

Abstrak

The coalition of political parties in nominating the presidential and vice-presidential candidate pair is a necessity. This is because none of the political parties received a majority vote, making them need support from other parties to meet the presidential threshold requirement. However, the established coalition mostly is not based on the same vision, mission, and ideology. The coalition is based on the developed political situations and conditions or for power-sharing such as sharing ministerial seats. As a result, the composition of the coalition in each presidential election always changes. This is obviously a coalition pattern that is oriented only to pragmatism. The research problems in this study were as follows. (1) What is the basis of the coalition of political parties in Indonesia? (2) What is the pattern of political party coalitions in Indonesia? (3) Why does a permanent coalition pattern between political parties need to occur? This study analyzed the coalition pattern of political parties and its implications for the implementation of the presidential election in Indonesia. The results showed that the coalition pattern of political parties in Indonesia occurred because most of the political parties do not make their vision, mission, and ideology become the basis for determining the direction of the coalition. Political parties build coalitions based on the agreement for a certain number of ministerial seats promised by the presidential and vice-presidential candidate pairs that they nominate. Political parties that were previously rivals (from the winning presidential and vice-presidential candidate pairs) can transfer their supporting positions to the elected presidential and vice-presidential candidate pairs. In fact, a permanent coalition is highly needed to ensure a check and balance of the winner of the general election. This means that the composition of political parties supporting the losing presidential and vice-presidential candidate pairs must be ready to become parties in the opposition ranks, not to become government coalition parties.

Kata Kunci : Implication, Coalition Pattern, Presidential Election

Abstract

Koalisi partai politik dalam pengajuan pasangan calon Presiden/wakil Presiden merupakan sebuah keniscayaan. Sebab, tidak terdapat satupun partai politik yang memperoleh suara mayoritas sehingga membutuhkan dukungan partai lain supaya memenuhi angka presidential threshold. Namun, koalisi partai politik yang terjadi tidak didasarkan kepada kesamaan visi, misi dan ideologi partai. Koalisi partai politik didasarkan pada situasi dan kondisi politik yang berkembang serta power sharing atau bagi-bagi kursi menteri. Akibatnya, komposisi koalisi partai politik dalam tiap pemilihan Presiden berubah-rubah. Hal ini tentu merupakan pola koalisi yang hanya berorientasi pada pragmatisme semata. Rumusan masalah dalam penelitian ini ialah apa yang menjadi landasan dan bagaimana pola koalisi partai politik di Indonesia serta mengapa perlu terjadi pola koalisi yang permanen antar partai politik. Penelitian ini menganalisis pola koalisi partai politik dan implikasinya terhadap penyelenggaraan Pemilu Presiden di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola koalisi partai politik di Indonesia terjadi karena masing-masing partai politik tidak menjadikan visi dan misi serta

ideologinya sebagai Indasan dalam menentukan arah koalisi. Partai politik membangun koalisi atas dasar berapa kursi menteri yang dijanjikan oleh pasangan calon Presiden/wakil Presiden yang akan diusung. Partai politik yang sebelumnya merupakan rival (dari pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang memenangi pemilihan) dapat mengalihkan posisi dukunganya kepada pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang terpilih. Padahal koalisi permanen sangatlah dibutuhkan untuk menjamin terjadinya check and balance terhadap pemenang Pemilu (penguasa). Artinya, komposisi partai politik pendukung pasangan capres dan cawapres yang kalah harus siap menjadi partai di barisan oposisi bukan berpindah menjadi partai koalisi pemerintah.

Keywords: *Implikasi, Pola Koalisi, Pemilihan Presiden*

A. PENDAHULUAN

Secara yuridis, penyelenggaraan pemilihan umum dimaknai sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat atau sebagai perwujudan kongkrit pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum menyatakan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat.

Bentuk pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Presiden/Wakil Presiden ialah secara langsung sehingga penyelenggaraan pemilihan di Indonesia berbeda dengan penyelenggaraan Pemilu yang berlaku diberbagai Negara lain termasuk dengan Amerika Serikat. Apabila di Amerika Serikat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui *electoral college*¹ dimana rakyat tidak dapat memilih secara langsung pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya, namun di Indonesia setiap individu warga negara memiliki hak suara secara langsung atau masing-masing rakyat memiliki hak satu suara (*one man, one vote*).

Dalam hal pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, di Indonesia juga memiliki perbedaan dari Negara-negara lain. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasca amandemen, pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Pasal 6A ayat (2) menyatakan bahwa Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Dari ketentuan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat dilakukan apabila memenui beberapa hal: Pertama, diajukan oleh partai politik yang menjadi peserta pemilihan. Partai politik peserta Pemilu adalah partai politik yang oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dinyatakan lolos sebagai peserta pemilihan. Tidak semua partai politik dapat peserta pemilihan umum atau tidak semua partai politik dinyatakan lolos oleh Komisi Pemilihan Umum. Pada Pemilu Tahun 2019, terdapat 73 Partai dan yang mendaftar sebagai peserta Pemilu sebanyak 27 namun yang dinyatakan lolos sebagai peserta

¹ Aisah Putri Budiatri, *Presidential Elections In The United States*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 10, No.2 Desember 2013, hlm, 169.

pemilihan seperti Partai Idaman pada Pemilu 2019.²

Kedua; Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus dalam bentuk berpasangan atau paket. Artinya, harus diajukan secara bersamaan antara calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Dari sini, maka mengharuskan partai politik atau gabungan partai politik untuk mengusung pasangan calon Presiden/Wakil Presiden secara bersamaan.

Ketiga; tidak menjabat untuk periode ketiga kalinya. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan tidak boleh orang yang pernah menjabat selama dua priode untuk jabatan yang sama. Semisal, seorang yang akan didaftarkan sebagai calon Presiden maka orang tersebut tidak pernah menjadi Presiden selama dua periode baik secara berturut-turut atau tidak, Begitupun dengan calon Wakil Presiden. Akan tetapi, seseorang yang pernah menjadi wakil presiden selama dua periode tetap dapat diajukan dalam Pilpres namun sebagai calon Presiden bukan calon Wakil Presiden lagi. Seorang Presiden yang pernah menjabat selama dua periode juga dapat diajukan

dalam Pemilihan Presiden namun dalam jabatan sebagai Wakil Presiden.

Keempat, tidak harus kader partai politik. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik ataupun gabungan partai politik tidak harus kader partai politik. Artinya, partai politik ataupun gabungan partai politik dapat mengajukan calon yang berasal dari kalangan profesional atau tidak pernah aktif dalam partai poltik. Dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 mislanya, terdapat sosok non Partai yaitu KH. Ma'ruf Amin yang diajukan oleh koalisi kerja (PDIP, Golkar, Nasdem, PKB, Hanura) sebagai calon Wakil Presiden.

Kelima; Gabungan Partai politik. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden juga dapat diajukan oleh gabungan partai politik. Gabungan partai politik pada hakikatnya bukanlah merupakan sebuah kewajiban melainkan pilihan. Artinya, Pilihan disini bermakna bahwa setiap partai politik dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa berkoalisi dengan partai lain. Satu partai politik-pun dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden namun biasanya partai politik selalu berkoalisi dengan partai politik lain dalam mengajukan

²

<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/17/05320011/ada-27-parpol-daftar-sebagai-calon-peserta-pemilu-2019-ini-daftarnya>.

pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Tabel 1
Syarat pengajuan Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden

No	Syarat	Keterangan	Dasar Hukum
1	Diajukan oleh Parpol peserta Pemilu	Calon Presiden/Wakil Presiden tidak dapat melalui jalur perseorangan ,	Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945
2	Satu Paket (terdiri dari calon Presiden dan Wakil Presiden)		
3	Tidak pernah menjabat lebih dari dua periode untuk jabatan yang sama.		
4	Kader dan Non Kader Parpol Peserta Pemilu		
5	Diajukan Oleh Partai Politik	Memenuhi angka Presidential Threshold	

atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu.			
--	--	--	--

Gabungan partai politik menjadi sebuah kewajiban dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden apabila partai politik yang ingin mengajukan pasangan Capres/Cawapres tersebut tidak memiliki jumlah suara yang memenuhi syarat minimal pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden atau ambang batas perolehan suara (*presidential threshold*). *Presidential Threshold* adalah ambang batas perolehan suara yang harus dipenuhi setiap Parpol atau gabungan Parpol yang ingin berkompetisi dalam pemilihan Presiden.

Dalam *ius constitutum*, berdasarkan UU 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, *presidential Threshold* ditetapkan 20% kursi DPR RI dan/atau 25% suara sah nasional. Dari ketentuan angka ambang batas itulah kemudian yang menyebabkan pengajuan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden selalu diajukan oleh gabungan partai politik. Walaupun dalam Pemilu tahun 2004 terdapat Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang mengajukan pasangan Hamzah-Haz dan Agum Gumelar tanpa berkoalisi

dengan Partai lain. Namun, apa yang dilakukan oleh PPP pada Pemilu tahun 2004 terjadi karena angka ambang batas *presidential Threshold* masih sangat rendah atau 15 %³ namun seiring dengan kenaikan angka ambang batas selisih suara yang mencapai angka 20% kursi DPR RI dan atau 20% suara sah nasional telah menjadikan partai politik harus berkoalisi dengan partai lain untuk dapat menjadi peserta pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Hal ini terbukti dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden Tahun 2009, 2014 dan 2019 dimana tidak terdapat satupun partai politik yang berangkat sendirian atau tanpa koalisi dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Tabel 2

Peta Gabungan Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden

N o	Tahu n Pemil u	Nama Capres/Cawap res	Partai Pengusung
1	Pilpre s tahun 2004	Megawati- Hasyim Muzadi	PDIP, PDS
		Wiranto- Sholahuddin Wahid	Golkar, PKB
		Amien Rais- Siswono Yudhohusodo	PAN, PKS, PBR, PNBK, PNI MARHAEN , PPDI, PSI,

³ Pasal Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003.

			dan PBSD.
		Susilo.B. Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla	PD, PBB, PKPI
		Hamzah Haz- Agum Gumelar	PPP
2	Pilpre s Tahun 2009	Susilo Bambang Yudhoyono- Boediono	Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangun an, Partai Kebangkit an Bangsa, Partai Bulan Bintang.
		Megawati Soekarnoputri- Prabowo Subianto	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerindra
		Muhammad Jusuf Kalla- Wiranto	Partai Golkar dan Partai Hanura
3	Pilpre s 2014	Prabowo Subianto- Hatta Radjasa	Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional, Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangun an
		Joko Widodo-	Partai

		Jusuf Kalla	Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Nasdem dan Partai Kebangkitan Bangsa.
4	Pilpres 2019	Joko Widodo-KH. Ma'ruf Amin	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Nasdem dan Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan.
		Prabowo Subianto-Sandiaga Uno	Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional.

Sumber: Diolah dari buku Politik Kartel dan Membongkar Politisasi Fungsi DPR

Dari paparan di atas tampak bahwa pola koalisi partai politik yang terjadi di Indonesia tidak memiliki pola yang jelas atau tidak permanen antar tiap penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Visi, Misi dan ideologi Parpol yang seharusnya menjadi landasan dalam membangun koalisi diabaikan.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam penelitian ini tergolong sebagai jenis penelitian yuridis-normatif atau penelitian pustaka. Pendekatan dalam penelitian ini terdiri dari pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sedangkan untuk sumber bahan hukum sekunder terdiri dari buku dan jurnal. Metode analisis yang digunakan adalah preskriptif analisis.

C. PEMBAHASAN

a. Pola Koalisi Partai Politik

Pola koalisi yang terjadi pada tiap penyelenggaraan pemilihanumum presiden terutama pada Pilpres tahun 2009, 2014 dan 2019 menunjukkan bahwa koalisi dilakukan oleh Partai Politik karena: Pertama, **tingginya angka ambang batas.** Pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden telah menuntut setiap partai politik untuk berkoalisi dengan partai lain. Partai politik tidak dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa berkoalisi dengan partai lain. Hal ini karena sangat sulit bagi setiap partai politik untuk dapat memperoleh suara 20 % Kursi DPR RI dan/atau 25% suara sah dalam Pemilihan. Dalam Pemilu tahun 2009 hanya

satu partai yang perolehan suaranya atau perolehan kursi DPRnya memenuhi syarat untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden tanpa berkoalisi yakni Partai Demokrat dengan 20,85% atau 148 kursi⁴. Namun, walaupun Partai Demokrat memenuhi angka *presidential threshold* untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden akan tetapi Partai Demokrat tetap berkoalisi dengan beberapa partai lain yaitu Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional.

Dalam Pemilu tahun 2014 dimana angka ambang batas selisih suara masih sama dengan Pilpres tahun 2009, tidak terdapat satupun partai yang memperoleh suara diatas 20% kursi DPR RI atau 25% suara sah nasional. PDI-P sebagai partai pemenang atau partai yang memperoleh suara terbanyak sekalipun, perolehan suaranya hanya 18%⁵ atau belum mencapai batas angka minimal *presidential threshold*.

Tabel 3

Perolehan suara Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014

No Urut	Nama Partai Politik	Perolehan Suara
1	Partai Nasdem	8.402.812 (6,72 persen)
2	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957 (9,04 persen)
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204 (6,79 persen)
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471 (18,95 persen)
5	Partai Golkar	18.432.312 (14,75 persen)
6	Partai Gerindra	14.760.371 (11,81 persen)
7	Partai Demokrat	12.728.913 (10,19 persen)
8	Partai Amanat Nasional	9.481.621 (7,59 persen)
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488 (6,53 persen)
10	Partai Hanura	6.579.498 (5,26 persen)
14	Partai Bulan Bintang	1.825.750 (1,46 persen)
15	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.143.094 (0,91 persen)

Sumber:<https://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>

Dalam Pemilu Tahun 2019 dimana Pemilu digelar serentak antara pemilihan umum legislatif dan pemilihan Presiden maka angka *presidential Threshold* mengaju pada hasil Pemilu tahun 2014. Artinya, perolehan suara partai politik dalam Pemilu tahun 2014 dapat digunakan untuk dua kali

⁴ <http://partai.info/pemilu2009/>

⁵<https://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>

persyaratan pengajuan pasangan calon Presiden/ Wakil Presiden. Yakni, untuk Pilpres Tahun 2014 dan Pilpres Tahun 2019.

Kedua, memperkuat dukungan. Koalisi dilakukan oleh setiap Partai Politik juga dalam rangka untuk memperkuat dukungan. Artinya, walaupun suatu partai politik telah memenuhi ambang batas selisih suara untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden namun tiap partai politik tetap meniscayakan untuk berkoalisi dengan partai lain sebab walaupun suatu partai politik telah memenuhi ambang batas selisih suara tanpa koalisi namun ia membutuhkan banyak dukungan dari partai lain dalam menghadapi Pilpres. Tidak mungkin bagi suatu Parpol yang memperoleh suara signifikan dalam Pemilu legislatif akan berperang sendirian dalam Pemilihan Presiden mengingat pasangan lain atau pasangan yang menjadi lawannya pasti diusung oleh gabungan partai politik. Sebagai contoh, dalam Pemilu tahun 2009, Partai Demokrat merupakan Partai dengan perolehan suara 20% artinya apabila mengacu pada Pasal 9 UU 42 tahun 2008 tentang Pilres maka Partai Demokrat tidak perlu berkoalisi dengan partai lain. Partai Demokrat dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden cukup dengan perolehan suara partainya

saja. Namun, Partai Demokrat tetap membangun berkoalisi dengan beberapa Parpol seperti Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Bulan Bintang.

Ketiga; Menjaga kebijakan pemerintah. Koalisi dibutuhkan dalam rangka untuk menjaga hubungan eksekutif (Presiden/pemerintah) dan legislatif (DPR) stabil dalam satu periode. Tidak dapat dipungkiri bahwa seorang Presiden membutuhkan kekuatan dukungan yang sangat kuat di parlemen dalam rangka untuk memperlancar jalannya kebijakan pemerintah. Dalam konteks hubungan eksekutif dan legislatif di Indonesia maka banyak kebijakan pemerintah yang membutuhkan persetujuan parlemen. Beberapa hal penting kebijakan pemerintah yang membutuhkan persetujuan parlemen adalah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam hal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maka rancangan anggaran yang dicanangkan oleh pemerintah membutuhkan persetujuan dari DPR RI.⁶ Atau dalam hal penunjukkan Kepala Kepolisian Republik Indonesia

⁶ Pasal 23 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

misalnya, Presiden tetap membutuhkan persetujuan dari DPR.

Atas dasar hubungan eksekutif dan legislatif itulah kemudian membuat partai politik membutuhkan banyak kursi di DPR sebab apabila kursi pemenang Pilpres tidak mayoritas di DPR maka jalannya pemerintahan dipastikan tidak akan stabil. Dengan menjalin koalisi dengan berbagai Parpol maka secara otomatis jumlah kursi pendukung pemerintah di parlemen akan semakin banyak. Banyaknya jumlah kursi pendukung di Parlemen tentu akan membuat tensi politik pada saat pemerintah mengeluarkan kebijakan yang membutuhkan persetujuan DPR tidak akan begitu ramai atau berbelit-belit.

b. Relasi Pola Koalisi Partai Politik Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan Presiden

Format koalisi partai politik di Indonesia masih belum didasarkan kepada aturan yang jelas. Artinya, tidak terdapat regulasi yang mengharuskan partai politik berkoalisi dengan partai lain baik dalam proses pengajuan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden maupun dalam menjalankan roda pemerintahan. Akibat ketidakjelasan tentang format koalisi itulah kemudian yang menyebabkan pola koalisi di Indonesia tidak memiliki desain yang baku.

Pola koalisi partai politik di Indonesia bergantung pada dinamika politik yang berkembang. Artinya, terjadinya koalisi suatu Parpol dengan Parpol yang lain bergantung pada kehendak dari tiap-tiap Parpol dalam tiap periode. Akibatnya, partai politik tidak memiliki pola koalisi yang permanen dari waktu kewaktu. Koalisi yang terjadi sering bergeser berdasarkan kepada kepentingan sesaat. Dalam Pemilihan umum Presiden misalnya, koalisi partai politik berubah-rubah dari tiap periode. Pada Pemilu Presiden tahun 2004, terdapat lima pasangan calon Presiden/Wakil Presiden yang diusung oleh Parpol atau gabungan partai politik. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden beserta koalisi partai politik pengusungnya pada Pemilu Tahun 2004 putaran pertama adalah:

**Tabel 4
Peta Koalisi Parpol Dalam Pemilu
Presiden Putaran Pertama Tahun 2004**

No	Nama Calon	Partai pengusung	Perolehan Sura		%
			Pileg/Kursi	Pilpres	
			yan dira ih		

0 1	Megawati-Hasyim Muzadi	PDIP, dan PDS	114	31.569. 104	27	
						r
						<i>Sumber : Data diolah dari buku Politik kartel dan Koran harian Kompas</i>
0 2	Wiranto - Sholahuddin Wahid	Golkar, dan PKB	170	26.286. 788	22	Konfigurasi koalisi yang terjadi dalam Pilpres putaran pertama tersebut mengalami pergeseran dalam putaran kedua. PPP yang sebelumnya mendukung Hamzah Haz-Agum Gumelar maka pada putaran kedua mendukung pasangan Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi. Pilihan PPP bergabung dengan kubu Megawati Soekarnoputri karena pasangan calon yang diajukan oleh PPP (Hamzah Haz-Agum Gumelar) tidak lolos putaran kedua. Langkah yang sama juga dilakukan oleh partai Golkar. Partai Golkar yang pada putaran pertama mendukung pasangan Wiranto-Sholahuddin Wahid bergabung dengan koalisi Megawati-Hasyim Muzadi.
0 3	Amien Rais-Siswono Yudhohusodo	PAN, PKS, PBR, PNBK, PNI MARH AEN, PPDI, PSI, dan PBSD.	114	17.392. 931	15	
0 4	Susilo B. Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla	PD, PBB, dan PKPI	68	39.838. 184	33	Partai Bintang Reformasi (PBR) yang sebelumnya mendukung pasangan Amien Rais-Siswono Yudhohusono juga masuk dalam koalisi PDI-P.
0 5	Hamzah Haz-Agum Gumela	PPP	58	3.569.8 61	3	Sedangkan Partai Keadilan Sejahtera berbeda dengan PBR. Jika PBR memilih mengalihkan dukungannya dari pasangan Amien Rais-Siswono kepada pasangan Megawati-Hasyim Muzadi maka PBR mengalihkan dukungannya kepada pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla.

Sikap PBR yang berbeda dengan sikap PAN seperti pada Pilpres putaran pertama dan putaran kedua maka menunjukkan bahwa partai politik dalam memberikan dan mengalihkan dukungan tidak terikat pada barisan koalisi sebelumnya. Berikut tabel pergeseran pola koalisi partai politik pada Pilpres 2004 putaran pertama dan putaran kedua.

Tabel 5
Peta Pergeseran Koalisi Parpol Dalam Pemilu Presiden Putaran Kedua Tahun 2004

No	Nama Calon	Partai Pengusung	Perolehan Sura		%
			Pileg/Kursi yang diraih	Pilpres	
01	Megawati-Hasyim Muzadi	PDIP, PDS, Golkar, PPP, dan PBR	321	44.99 0.704	39
02	Susilo B. Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla	PD, PBB, PKPI, dan PKS	113	69.26 6.350	61

Sumber: Buku *Membongkar Politisasi*

Fungsi DPR, hlm. 108

Pergeseran pola koalisi partai politik tidak hanya terjadi pada Pilpres putaran pertama dan kedua saja melainkan juga terjadi pasca pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Artinya, setelah Presiden dan

Wakil Presiden dilantik, terdapat partai politik yang pada saat Pilpres tidak masuk bagian dari koalisi dari pemenang Pilpres yang ikut bergabung menjadi barisan koalisi partai pemerintah. Disini dapat diambil contoh dari partai Golkar dan PPP. Dimana kedua partai tersebut pada saat Pilpres putaran pertama dan kedua tidak mendukung pasangan SBY-Jusuf Kalla namun setelah SBY-Jusuf Kalla dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden maka kedua partai tersebut (Golkar dan PPP) masuk pada koalisi partai pendukung SBY-Jusuf Kalla.

Pada Pemilu Presiden tahun 2009, terdapat tiga pasangan calon Presiden/Wakil Presiden yang menjadi peserta pemilihan. Pasangan pertama adalah pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono yang didukung oleh koalisi Partai yang terdiri dari Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa. Pasangan nomer urut dua adalah pasangan Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto yang didukung oleh koalisi Partai yang terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Gerindra dan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden nomer urut tiga yakni pasangan Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto

yang diusung atau diajukan oleh Partai Golkar dan Partai Hanura.

Pemilihan Presiden tahun 2009 hanya berlangsung satu putaran karena pasangan calon SBY-Bodiono memperoleh suara diatas lima puluh persen (50%) plus satu dan menang lebih dari setengah jumlah Provinsi di Indonesia sehingga tidak diperlukan pemilihan Presiden putaran kedua.⁷ Dengan demikian maka tidak terjadi pergeseran koalisi partai politik. Pergeseran koalisi partai politik terjadi setelah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Partai Golkar yang sebelumnya mendukung pasangan Jusuf Kalla-Wiranto mengalihkan dukungannya kepada koalisi Indonesia bersatu atau mendukung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono untuk pemerintahan periode 2009-2014.

Tabel 6
Peta Koalisi Parpol Dalam Pemilu Presiden Tahun 2009

No	Nama Capres/Cawapres	Partai Pendukung
1	Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono	Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa,
2	Megawati Soekarnoputri-	Partai Demokrasi Indoensia

⁷ Pasal 6A ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945.

	Prabowo Subianto	Perjuangan, Partai Gerindra
3	Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto	Partai Golkar dan Partai Hanura

Sedangkan Pada Pemilihan Presiden Tahun 2014 terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi peserta pemilihan. Yakni, Pasangan Prabowo Subianto-Hatta Radjasa yang diusung atau diajukan oleh Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional, Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan. Sedangkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Nasdem dan Partai Kebangkitan Bangsa mengajukan pasangan calon Joko Widodo-Jusuf Kalla sebagai peserta Pilpres tahun 2009.

Tabel 7
Peta Koalisi Parpol Dalam Pemilu Presiden Tahun 2014

No	Pasangan Capres/Cawapres	Partai Pendukung
1	Prabowo Subianto-Hatta Radjasa	Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional, Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan
2	Joko Widodo-Jusuf Kalla	Partai Demokrasi

		Indonesia Perjuangan, Partai Nasdem dan Partai Kebangkitan Bangsa.
--	--	--

Pemilihan Presiden tahun 2014 hanya berlangsung satu putaran dan dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Pasca Pilpres tahun 2014, terjadi pergeseran partai koalisi pendukung Joko Widodo-Jusuf Kalla. Apabila pada saat maju sebagai peserta Pilpres, Joko Widodo-Jusuf Kalla hanya didukung oleh PDI-P, P NasDem dan PKB namun setalah dilantik secara resmi sebagai Presiden dan Wakil Presiden maka terdapat beberapa partai politik yang sebelumnya mendukung Prabowo Subianto- Hatta Radjasa yang bergeser mendukung Jokowi-Jusuf Kalla. Partai-Partai tersebut adalah Partai Golkar, Partai Amanat Nasional, dan Partai Persatuan Pembangunan.

Sementara itu, dalam Pemilu Presiden tahun 2019, terdapat dua pasangan calon Presiden/Wakil Presiden yang menjadi peserta Pemilihan. Pasangan pertama adalah pasangan yang diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Nasdem dan Partai Kebangkitan Bangsa,

Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan yang mengajukan pasangan Joko Widodo-K.H. Ma'ruf Amin dan pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno yang diajukan oleh Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, dan Partai Amanat Nasional. Dari konfigurasi koalisi Parpol yang mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ini maka terdapat Partai Amanat Nasional yang sebelumnya menjadi partai pendukung Joko Widodo dalam pemerintahan periode 2014-2019 yang beralih mendukung pasangan Prabowo Subianto dan Sandiaga Salahuddin Uno. Pemilihan Presiden untuk periode pemerintahan 2019-2024 ini hanya berlangsung satu putaran dan pasangan calon Joko Widodo-K.H. Ma'ruf Amin memperoleh suara 85.607.362 (55%) berbanding 68.650.239 (44,50%).⁸

Pola koalisi partai pendukung pasangan calon Presiden dan wakil Presiden pada saat pengajuan peserta pemilihan dan partai koalisi pendukung pemerintah selama periode pemerintahan tahun 2019-2024 mengalami pergeseran signifikan. Partai Gerindra yang dalam Pilpres mendukung Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno beralih mendukung atau menjadi

8

<https://kompas.id/baca/utama/2019/05/21/joko-widodo-maruf-amin-meraih-5550-persen-suara/>

bagian dari koalisi partai pendukung pemerintah sehingga partai non koalisi pemerintah hanya terdiri dari Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional dan Partai Demokrat.

Tabel 8
Peta Koalisi Parpol Dalam Pemilu Presiden Tahun 2019

No	Pasangan Capres-Cawapres	Partai Pendukung
1	Joko Widodo-KH. Ma'ruf Amin	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Nasdem dan Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan.
2	Prabowo Subianto-Sandiaga Uno	Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Demokrat.

Konfigurasi atau polarisasi koalisi partai politik dalam Pemilu tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019 menunjukan bahwa konfigurasi atau polarisasai koalisi tidak permanen atau berubah-rubah. Kondisi koalisi semacam ini setidaknya merupakan akibat dari; Pertama, tidak ada regulasi yang mengharuskan partai politik konsisten berada dalam satu barisan koalisi mulai dari awal pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Semisal, regulasi yang

menyatakan bahwa gabungan partai politik pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden tidak dapat mengalihkan dukungannya kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden selama satu periode.

Ketiadaan aturan seperti di ataslah yang menyebabkan tidak ada batasan mulai kapan dan sampai kapan koalisi partai politik dimulai dan harus diakhiri. Tiadanya aturan mengenai konfigurasi koalisi telah menyebabkan kebebasan tanpa kontrol bagi pergerakan partai politik dalam menentukan arah koalisi.

Kedua, tidak ada sanksi. Partai politik yang mengalihkan atau memiliki dukungan berbeda kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam tiap periode tidak diancam oleh sanksi. Artinya, Parpol yang pada Pemilu tahun 2014 mendukung pasangan calon Presiden/Wakil Presiden A dan pada Pemilu Presiden 2019 mendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden B tidak mendapatkan sanksi. Hukum tanpa sanksi sama dengan tiadanya hukum itu.⁹ Sesuatu yang tidak disertai

⁹ Wicipo Setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah satu Intrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi, Vol. 6 No. 4 - Desember 2010. hlm. 606.

sanksi juga dapat bermakna menyuruh untuk melakukan sesuatu itu. Ketika mengalihkan dukungan kepada pasangan calon Presiden/Wakil Presiden yang berbeda tidak dilarang maka sama persis dengan menyatakan bahwa dibolehkan mengalihkan dukungan kepada pasangan capres/cawapres lain termasuk capres/cawapres lawan.

Ketiga, Pragmatis.¹⁰ Pragmatis dalam hal ini berarti bahwa segala sesuatu didasarkan kepada kepentingan sesuatu atau kebutuhan tertentu. Pergeseran atau pengalihan koalisi partai politik terjadi karena setiap partai politik dalam melakukan penentuan arah koalisi didasarkan kepada kepentingan pragmatis. Kepentingan pragmatis dalam hal koalisi didasarkan kepada *power sharing* (bagi kursi kekuasaan).¹¹ Artinya, partai politik akan dengan sangat mudah merubah haluan koalisinya ketika mendapatkan tawaran atau bagian kursi kekuasaan. Dalam konteks Indonesia, faktor kepentingan pragmatis ini merupakan salah satu faktor utama yang menentukan peta koalisi partai politik.

¹⁰ M. Fasihal Aminuddin dan Moh. Fajar Shodiq Ramdlan, *Match-All Party: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai Politik di Indonesia Pasca Pemilu 2009*, Jurnal Politik, Vol. 1, No. 1, Agustus 2015, hlm. 40.

¹¹ Ribkha Annisa Octovina, *Sistem Presidensial Di Indonesia*, CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.4, No.2, Oktober 2018. hlm. 247.

Dalam hal ini dapat dipetakan motif dari pergeseran dukungan Parpol dalam keempat kali pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tersebut. Dalam Pemilu tahun 2004 dapat diambil contoh dari perilaku Partai Amant Nasional (PAN), dimana Partai ini dalam Pemilu Presiden putaran pertama dan kedua tidak mendukung pasangan calon Presiden/Wakil Presiden pemenang Pemilu yakni pasangan Susislo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla namun PAN mengalihkan dukungan tatkala SBY-JK dilantik dan PAN bergabung dengan pemerintah dengan konvensasi kursi menteri Kehutanan dan menteri perhubungan.

Pada Pemilu 2009 dapat diambil contoh Partai Golkar. Partai Golkar yang dalam Pilpres mengusung/mendukung pasangan Jusuf Kalla-Wiranto namun Partai Golkar mengalihkan dukungan dengan menjadi partai koalisi atau mendukung pemerintahan SBY-Boediono. Pengalihan dukungan partai Golkar tersebut tidak lepas karena dalam Kabinet Indonesia bersatu jilid II, Partai Golkar mendapatkan atau diberi posisi menteri Kordinator Kesejahteraan Rakyat, Menteri Perindustrian dan Menteri Perikanan dan Kelautan.¹²

¹²

<https://nasional.kompas.com/read/2009/10/21/2185589/Inilah.Susunan.Kabinet.Indonesia.Bersatu.II>

Pada Pemilu Tahun 2014, peralihan konfigurasi koalisi semakin menampakkan kepentingan Pragmatis. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih (Joko Widodo-Jusuf Kalla) merupakan pasangan calon dengan jumlah partai politik pendukung lebih sedikit daripada pasangan calon yang kalah (Prabowo Subianto-Hatta Radjasa). Namun, setelah Jokowi-Kalla dilantik, maka partai-partai yang sebelumnya tidak mendukung mengalihkan arah dukungannya dengan mendukung pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla. Dukungan dari partai yang sebelumnya menjadi rival tersebut dikarenakan oleh kursi menteri yang diberikan kepada masing-masing Parpol.¹³

Terakhir, Pemilu tahun 2019. Pergeseran dukungan dilakukan oleh Partai Gerindra yang merupakan partai utama dalam koalisi atau pasangan Capres-Cawapres Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno. Partai Gerindra tidak menjadi partai oposisi seperti periode-periode sebelumnya. Partai Gerindra justru mengalihkan dukungannya atau masuk pada bagian dari koalisi Joko Widodo-K.H. Ma'ruf Amin yang merupakan rivalnya dalam Pilpres. Peralihan dukungan Partai

Gerindra disertai dengan dua jatah kursi menteri untuk Partai Gerindra. Yakni, kursi menteri pertahanan dan menteri kelautan dan perikanan.

Keempat; tanpa penyamaan visi-misi dan ketaatan untuk selalu bersama. Sejak membangun koalisi dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, tidak didasarkan bagaimana penyatuhan visi dan misi antar partai politik yang akan berkoalisi. Partai politik berkoalisi bukan karena melihat ada kesamaan visi dan misi antar partai peserta koalisi melainkan lebih didasarkan pada *power sharing* dan keterdesakan kondisi untuk segera menentukan pilihan koalisi. Semisal, Partai A akan berkoalisi dengan partai B apabila pasangan calon Presidennya dari partai A dan calon Wakil Presidennya dari Partai B. Bukan melihat apakah antara partai A dan partai B memiliki kesamaan visi dan misi untuk lima tahun ke depan atau melihat apakah antara bakal calon Presiden yang diajukan oleh partai A memiliki *chemistry* dan pandangan yang sama dengan bakal calon Wakil Presiden yang akan diajukan oleh partai B.

Faktor keterdesakan waktu ialah terkait dengan waktu pendaftaran pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sudah memasuki detik-detik terakhir atau

¹³<https://nasional.kompas.com/read/2014/10/26/18101431/Ini.15.Menteri.Jokowi.yang.Berasal.dari.Partai.Politik>.

masa penutupan pendaftaran namun partai politik belum menentukan arah koalisiya sehingga pilihan koalisi tidak lagi didasarkan pada kajian yang matang. Yang terpenting adalah dapat mengajukan pasangan capres-cawapres sebelum penutupan waktu pendafataran. Hal ini sangat terlihat dari pergerakan elite Parpol yang sangat cepat dan padat menjelang masa akhir pendaftaran atau lebih singkatnya dapat dilihat dari koalisi Parpol yang mendaftarkan Capres-cawapresnya menjelang waktu penutupan.

Kondisi di atas juga sekaligus menunjukkan bahwa setiap partai politik tidak memiliki visi dan misi yang jelas. Artinya, visi dan misi Parpol masih terbilang terlalu absrak dan bisa ditafsiri sesuai dengan situasi dan keadaan serta pragmatisme politik. Buktinya, setiap mendukung pasangan calon tertentu dalam Pilpres maka para elite Parpol selalu menyatakan bahwa pasangan capres-cawapres A lah yang paling sesuai dengan visi dan misi partainya. Akan tetapi, ketika pasangan capres dan cawapres yang didukungnya kalah, Parpol tersebut malah mengalihkan dukungan kepada capres dan cawapres yang merupakan lawan politiknya. Dari sini tampak sekali bagaimana kejelasan dan ketegasan atas visi dan misi Parpol tidak

ada. Jika suatu Parpol memiliki visi dan misi yang jelas maka otomatis suatu Parpol tidak akan mudah atau mengalihkan dukungan dari pasangan calon A ke Pasasangan Calin B. Sebab, tidak mungkin Paslon yang sebelumnya merupakan lawan memiliki visi dan misi yang sama. Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden tidak mungkin merubah visi dan misinya. Oleh karenanya, menjadi aneh kalau Parpol yang mengalihkan dukungan menyatakan bahwa peralihan dukungannya merupakan kesamaan visi. Visi dan misi yang sejatinya menjadi pembeda antara Parpol yang satu dengan yang lainnya menjadi sesuatu yang tidak pernah diperhatikan. Partai yang mengaku religious malah berseteru dengan Parpol yang sama-sama berlandaskan religiousitas juga. Partai religius berkoalisi dengan Partai Nasionalis bukan dengan sesama partai religious pada saat mendukung dan mengusung pasangan capres dan cawapres.

Kelima, pergeseran pola koalisi Parpol juga terjadi dengan dalih ingin membantu pemerintah dalam membangun bangsa. Partai Politik yang sebelumnya mendukung pasangan capres dan cawapres yang kalah dalam Pilpres mengalihkan dukungan kepada pasangan capres dan cawapres yang memenangkan Pilpres

dengan dalih karena ingin membantu atau menjadi bagian dari pemerintah untuk ikut andil membangun bangsa. Artinya, Partai politik yang pasangan capres dan cawapresnya kalah dalam Pilpres tidak menjadi partai oposisi melainkan masuk dalam koalisi partai pendukung pemerintah. Argumentasi ingin membantu pemerintah tentu merupakan argumentasi yang sangat mulia. Sebab, seluruh partai politik yang hidup di Indonesia memiliki tujuan yang sama yakni membangun bangsa Indonesia menjadi bangsa yang besar dan jaya.

Partai politik yang pasangan capres dan cawapresnya kalah dalam Pilpres bukan berarti menjadi Partai yang lepas dari kewajibannya untuk menjadi bagian dalam pembangunan bangsa Indonesia. Namun, bukan berarti bahwa membangun bangsa harus dilakukan dengan menjadi partai pendukung pemerintah. Mendukung pemerintah dapat dilakukan dengan menjadi partai oposisi. Menjadi oposisi tentu merupakan suatu sikap atau posisi politik yang sama mulianya dengan partai yang menjadi partai koalisi pemerintah. Dengan menjadi partai oposisi maka partai politik dapat menjadi pengontrol pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Kontrol dari partai oposisi dibutuhkan supaya pemerintah tidak *abuse of power* atau

bersikap diskriminatif terhadap pihak/kelompok-kelompok tertentu. Dengan demikian dalih untuk mendukung pemerintah sebagai dasar pergeseran dukungan atau arah koalisi Parpol dari Parpol “lawan” menjadi Parpol “kawan” dalam konfigurasi koalisi di Indonesia tidak dapat dibenarkan.

Keenam, bukan parlementer. Sistem pemerintahan presidensil yang dianut Indonesia juga ikut andil dalam menjadikan konfigurasi koalisi partai politik tidak permanen. Dalam sistem pemerintahan Presidensil, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenangi Pilpres tidak terikat dengan partai pendukung. Artinya, pasangan capres dan cawapres bebas membentuk pemerintahan bersama dengan partai politik manapun termasuk dengan partai politik yang bukan partai pendukung. Sedangkan partai politik yang menjadi pendukung pasangan capres dan cawapres yang memenangi Pilpres juga tidak dapat mengikat kewenangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam menyusun struktur pemerintahannya.

Hal tersebut berbeda dengan sistem pemerintahan yang menganut rezim parlementer. Dalam sistem parlementer dimana pemerintah dibentuk oleh partai atau koalisi partai pemenang Pemilu sehingga

menjadikan barisan koalisi pendukung pemerintah permanen dan partai atau koalisi partai politik yang kalah dalam Pemilu otomatis menjadi partai oposisi.

Ketujuh, banyaknya pasangan calon. Koalisi permanen juga sulit terwujud karena dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden/Wakil Presiden, partai politik peserta Pemilu dapat terbelah menjadi lebih dari dua kubu atau koalisi. Dalam Pemilu tahun 2004, terdapat lima koalisi Partai politik, dalam Pemilu tahun 2009 terdapat tiga pasangan calon atau koalisi, dan baru pada Pemilu Tahun 2014 dan 2019 yang hanya terdiri dari dua pasangan calon peserta pemilihan Presiden. Ketika koalisi Parpol terbelah menjadi lebih dari dua poros koalisi maka koalisi permanen sulit diharapkan. Sebab, koalisi Parpol yang pasangan capres/cawapresnya tidak lolos ke putaran kedua maka Parpol-parpol pendukungnya dapat mengalihkan dukungan kepada koalisi Parpol lain baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri. Artinya, sejumlah partai politik yang sebelumnya berada dalam satu barisan koalisi dalam Pilres putaran pertama namun pada Pilpres putaran kedua dapat berbeda arah koalisi.

c. Urgensi Pola Koalisi Permanen

Koalisi permanen partai politik dibutuhkan dalam rangka untuk: Pertama,

check and balance. Koalisi permanen sangat dibutuhkan untuk menjamin bekerjanya fungsi *check and balance*¹⁴. Fungsi *check and balance* disini ialah bagaimana koalisi Parpol yang kalah dalam Pilpres dapat menjadi partai oposisi yang akan selalu mengontrol kebijakan pemerintah atau kebijakan dari koalisi partai yang memenangi Pilpres. Koalisi partai politik yang menjadi oposisi merupakan gabungan partai politik yang utuh sebagai barisan partai pengusung dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang kalah. Artinya, komposisi koalisi partai politik yang menjadi partai oposisi merupakan komposisi partai politik yang sejak pencalonan Presiden dan Wakil Presiden berbeda dukungan dan haluan dengan koalisi partai yang memenangi Pilpres. Koalisi partai yang tidak berubah dari sejak pencalonan sampai pelantikan Presiden dan Wakil Presiden akan memudahkan koalisi partai politik yang harus berada di kubu oposisi. Koalisi Parpol oposisi, akan menjadikan visi-dan misi capres yang memenangi Pilpres sebagai batu uji atau alat kontrolnya dalam mengkritik atau menilai kebijakan pemerintah.

¹⁴ Sunarto, *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2, April 2016, hlm. 159.

Tanpa adanya koalisi permanen maka akan membuat ketidakjelasan partai mana yang menjadi partai oposisi dan partai pendukung pemerintah. Ketidakjelasan sikap atas posisi suatu Parpol tentu menjadikan partai politik tidak akan memiliki sikap yang tegas terhadap kebijakan pemerintah. Padahal dengan adanya koalisi permanen maka dapat dipetakan sejak awal mana partai pendukung pemerintah dan mana partai oposisi.

Kedua, mengurangi pragmatisme Parpol. Dengan adanya koalisi permanen maka akan mengurangi perilaku pragmatis Parpol. Partai politik tidak akan menentukan posisinya berdasarkan kepada apa yang didapatkan dalam kursi kekuasaan. Partai politik akan bersikap sesuai dengan sikapnya sejak awal atau tidak akan mengalihkan dukungan atau menggeser arah dukungannya karena pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang didukungnya kalah. Diakui atau tidak, bahwa penyebab terjadinya pragmatisme Parpol adalah tiadanya pola koalisi permanen. Pola koalisi yang dibangun hanya sampai pada proses penghitungan perolehan suara hasil Pilpres. Setelah penghitungan suara maka pola koalisi Parpol seakan bebas untuk tetap bertahan dengan barisan koalisi pada saat mengajukan pasangan capres atau

cawapres dan setelah itu dapat merubah barisan koalisi terutama apabila mendapatkan tawaran kursi menteri.

Dengan adanya koalisi permanen maka koalisi partai politik tidak hanya akan sampai pada proses penghitungan suara. Koalisi Partai Politik paling singkat akan bertahan sampai satu periode pemerintahan berakhir atau pada saat menjelang Pilpres berikutnya. Artinya, Parpol yang dalam Pilpres mendukung pasangan capres/cawapres A dalam Pemilu 2019 dan capres/cawapresnya kalah maka partai politik pengusung capres A akan tetap berkoalisi sampai Pemilu Presiden tahun 2024. Koalisi partai pendukung capres/cawapres A tidak akan masuk pada koalisi partai pendukungan capres-cawapres pemenang Pilpres.

Dengan demikian maka tawaran posisi menteri bagi partai politik yang berada dalam koalisi capres/cawapres yang kalah tidak akan menjadikan partai politik bersangkutan (Parpol yang capres/cawapresnya kalah) bergabung dengan koalisi partai pendukung pemerintah. Sikap konsisten dan anti pragmatis dari partai politik merupakan sebuah keharusan sebab pada hakikatnya kehadiran partai politik tidak semata-mata untuk mendapatkan kursi atau kekuasaan di

pemerintahan. Setiap partai politik akan sadar bahwa orientasi dari pilihan posisi saat pengajuan pasangan capres dan cawapres bukans semata-mata untuk mendapatkan kekuasaan melainkan memperjuangkan hak-hak rakyat. Memperjuangkan hak-hak rakyat salah satunya adalah dengan berposisi sebagai partai oposisi. Bersamaan dengan itu, partai politik juga akan sadar bahwa koalisi Parpol yang kalah dalam Pilpres belum dikehendaki oleh rakyat untuk memegang kendali pemerintahan.

Tatkala partai politik tidak dapat berpindah barisan koalisi dari koalisi partai yang kalah menuju koalisi partai pemenang maka otomatis koalisi partai yang kalah dalam Pilpres tidak lagi bisa mendapatkan posisi di kursi kekuasaan seperti di Kementerian dan lain-lain. Hal ini tentu akan menjadikan partai politik dapat menjaga idealisme dan sikap kritisnya. Sebab, dengan tidak menjadi bagian dari koalisi partai penguasa maka mereka (koalisi partai yang kalah) akan bersifat kritis kepada setiap kebijakan pemerintah. Hal ini berbeda tatkala koalisi partai politik yang kalah namun dapat bergabung dengan koalisi partai pemenang maka otomatis partai yang sebelumnya kritis saat masa kampanye Pilpres akan apatis terhadap

kebijakan pemerintah. Partai politik yang tergabung dalam koalisi partai pemerintah atau koalisi partai penguasa tentu tidak berani melakukan kritik terhadap pemerintah mengingat mereka menjadi bagian dari pemerintah dan apabila berani mengkritik atau melawan kebijakan pemerintah maka praktis kursi kekuasaan yang merupakan konvensasi atas dukungan suatu Parpol akan dirampas. Parpol pragmatis tentu sangat takut kehilangan atau berkurang jatah kursi kekuasaannya (Menteri).

PENUTUP

Koalisi partai politik bagi Negara yang menganut sistem multipartai seperti Indonesia merupakan sebuah kenisacayaan terutama dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan wakil Presiden mengingat tidak terdapat satu pun partai politik yang memperoleh suara signifikan atau mayoritas dalam pemilihan umum. Akan tetapi, pola koalisi partai politik yang terjadi di Indoensia justru mengabaikan hakikat yang seharusnya menjadi dasar bagaimana antar satu partai politik dengan partai politik yang lain berkoalisi. Pola koalisi yang terjadi masih didasarkan pada kepentingan *power sharing* kekuasaan sehingga komposisi koalisi partai politik dalam tiap penyelenggaraan Pemilu selalu berubah-

ubah. Oleh karenanya, pola koalisi partai politik harus dipermanenkan demi terciptanya komposisi koalisi partai politik yang seimbang antara partai politik pendukung pemerintah dan koalisi partai politik yang menjadi oposisi sehingga *check and balance* dalam jalannya roda pemerintahan dapat berjalan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Siboy. *Membongkar Politisasi Fungsi DPR*, Malang: Intimedia, 2013.
- Lukman Edy. *Konsolidasi Demokrasi Indonesia: Original Intent Undang-Undang Pemilu*, Jakarta: Rmbooks, 2017.
- Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel*, Jakarta : Kompas Gramedia, 2009
- Abdul Ghoffar, *Dispute on Presidential Threshold: Decisions of the Constitutional Court and Other Countries' Experiences*, Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 3, September 2018.
- Aisah Putri Budiatri, *Presidential Elections In The United State*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 10, No.2 Desember 2013.
- M. Fasihal Aminuddin dan Moh. Fajar Shodiq Ramdlan, *Match-All Party: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai Politik di Indonesia Pasca Pemilu 2009*, Jurnal Politik, Vol. 1, No. 1, Agustus 2015.
- Ribkha Annisa Octovina, *Sistem Presidensial Di Indonesia*, CosmoGov: Jurnal Ilmu

- Pemerintahan, Vol.4, No.2, Oktober 2018.
- Sunarto, *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2, April 2016.
- Wicipro Setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah satu Intrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi, Vol. 6 No. 4 - Desember 2010.
- Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 14/PUU-XII/2013
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 55/PUU-XVII/2019
- <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>
- <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/17/05320011/ada-27-parpol-daftar-sebagai-calon-peserta-pemilu-2019-ini-daftarnya>
- <http://partai.info/pemilu2009/>
- <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>
- <https://kompas.id/baca/utama/2019/05/21/joko-widodo-maruf-amin-meraih-5550-persen-suara/>

Kebijakan Pemerintah di dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan Negara

Endah Rantau Itasari

Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak Kalimantan Barat

Email : endah.rantau.itasari@hukum.untan.ac.id

Abstract

With regard to primary and secondary education policies in the border area of West Kalimantan and Sarawak , it cannot be separated from the policies of primary and secondary education nationally and in West Kalimantan Province. Within the scope of West Kalimantan Province, the policy of the Education and Culture Office (Dinas Dikbud) is compiled in a Strategic Plan (Renstra) which is the guideline and implementation of education and cultural programs in West Kalimantan Province . The current strategic plan is the 2013-2018 Strategic Plan. This strategic plan is then elaborated in a work plan (Renja) which is compiled annually. With the existence of the Renstra and Renja from the West Kalimantan Provincial Education and Culture Office , all educational and cultural development plans that have been prepared are expected to be implemented efficiently, on time, on target, synergistically. and accountable so that it can meet the expectations of the government and all levels of society, especially in realizing and implementing educational and cultural development planning.

Kata kunci : basic education, fulfillment of rights, border areas.

Abstrak

Berkenaan dengan kebijakan pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak, tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pendidikan dasar dan menengah secara nasional maupun di Provinsi Kalimantan Barat . Di lingkup Provinsi Kalimantan Barat , kebijakan tersebut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Dinas Dikbud) disusun dalam Rencana Strategis (Renstra) yang merupakan pedoman dan pelaksanaan pelaksanaan program pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Kalimantan Barat. Renstra yang sedang berjalan sekarang adalah Renstra tahun 2013-2018. Renstra ini kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja (Renja) yang disusun setiap tahunnya.Dengan adanya Renstra dan Renja dari Dinas Dikbud Provinsi Kalimantan Barat tersebut , seluruh rencana pembangunan pendidikan dan kebudayaan yang telah disusun diharapkan dapat dilaksanakan secara efisien , tepat waktu , tepat sasaran , sinergis , dan akuntabel sehingga dapat memenuhi harapan pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat , khususnya dalam mewujudkan dan mengimplementasikan perencanaan pembangunan pendidikan dan kebudayaan.

Keywords: pendidikan dasar, pemenuhan hak, wilayah perbatasan.

A. PENDAHULUAN

Hukum internasional menghormati peranan penting dari wilayah negara seperti yang tercermin dalam prinsip penghormatan terhadap integritas dan kedaulatan suatu wilayah negara (*territorial integrity and sovereignty*) yang dimuat dalam berbagai produk hukum internasional. Pengakuan kedaulatan dan integritas wilayah suatu negara antara lain ditunjukkan dengan adanya larangan untuk melakukan intervensi terhadap masalah-masalah internal suatu negara. Perubahan status kewilayahan suatu negara menimbulkan dampak terhadap kedaulatan negara atas wilayah tersebut, khususnya dampak yuridis terhadap kedaulatan negara termasuk di dalamnya masalah kewarganegaraan penduduk yang bertempat tinggal di wilayah tersebut.¹

Dengan demikian tampak bahwa ketegasan dan kejelasan batas wilayah negara menjadi pedoman hukum bagi tegaknya integritas dan kedaulatan suatu negara.² Kepastian dan kejelasan batas kedaulatan suatu negara merupakan hal yang sangat

fundamental, sebagai suatu kebutuhan bagi penyelenggaraan negara dan rakyat Indonesia dalam beraktivitas dan melakukan hubungan dengan negara lain, sehingga dapat memberikan jaminan adanya perlindungan dan kepastian hukum dari negara mengenai batas wilayah kedaulatannya.

Menjaga kedaulatan, keamanan dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh wilayah dan rakyat Indonesia tidak terkecuali di wilayah perbatasan darat antara Indonesia dan Timor Leste pada hakikatnya merupakan bagian integral dalam upaya utama untuk mewujudkan tujuan nasional.³ Tujuan ini secara jelas diamanatkan pada alinea IV Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Wilayah perbatasan memiliki arti yang sangat strategis sebagai halaman depan terciptanya keamanan di wilayah perbatasan yang akan memberikan

¹ Mangku, D. G. (2017). Peran Border Liaison Committee (BLC) Dalam Pengelolaan Perbatasan Antara Indonesia dan Timor Leste. *Perspektif*, 22(2), hlm. 80-95

² Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 1

³ Mangku, D.G.S., Purwendah, E.K., Itasari, E.R., Nurhayati, B.R. (2020). Compensation for Oil Pollution Due to Tanker Accidents in the Indonesian Legal System in a Justice Value Perspective. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020, 9, pp. 662–669

kontribusi positif terhadap kondisi pertahanan keamanan baik regional maupun nasional.⁴ Wilayah menjadi penentu berlakunya kedaulatan negara atas masyarakat dan berlakunya suatu pemerintahan tertentu. Oleh karena itu, batas wilayah menjadi sangat penting sebab batas wilayah menjadi penanda awal berlaku dan berakhirnya fungsi *sovereignty* suatu negara, juga sekaligus penanda awal berlaku dan berakhirnya fungsi *sovereignty* negara lain, dengan demikian pengaturan di wilayah perbatasan harus ada dan berlangsung dengan baik jika tidak akan dapat menimbulkan suatu permasalahan.

Kawasan perbatasan negara adalah area di dalam wilayah suatu negara yang berbatasan dengan wilayah negara lain. Kawasan perbatasan negara di Provinsi Kalimantan Barat yang berbatasan dengan wilayah negara lain, yaitu Malaysia. Kawasan perbatasan negara adalah wilayah kedaulatan negara Indonesia yang terletak di sepanjang garis demarkasi wilayah Malaysia yang meliputi lima wilayah Kabupaten,

yaitu Sambas, Bengkayang, Sanggau, Sintang dan Kabupaten Kapuas Hulu. Pemenuhan pendidikan dasar dan menengah adalah usaha pemerintah dalam menyusun dan melaksanakan hukum, kebijakan, program, kegiatan dan pendanaan proses belajar mengajar bagi pendidikan formal di tingkat Taman Kanak-kanak, SD, SMP dan SMA di wilayah perbatasan negara Indonesia di Provinsi Kalimantan Barat. Disertasi ini membatasi pendidikan dasar hanya pada jenjang pendidikan formal.⁵

Eksistensi hak atas pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah sudah tidak diragukan lagi keberadaannya baik di tingkat nasional maupun internasional.⁶ Khusus di Indonesia, dinamika politik hukum nasional mempengaruhi pelaksanaan hak atas pendidikan yang berasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ketentuan-ketentuan pokok hukum hak asasi manusia internasional seperti dalam *the Universal Declaration on Human Rights (UDHR) 1949*, *the International*

⁴ Itasari, E. R. (2020). Border Management Between Indonesia And Malaysia In Increasing The Economy In Both Border Areas. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(1), 219-227.

⁵ Itasari, E. R. (2015). Memaksimalkan Peran Treaty of Amity and Cooperation in Southeast

Asia 1976 (TAC) Dalam Penyelesaian Sengketa di ASEAN. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 1(1).

⁶ Klaus Dieter Beiter, 2005, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Martinus Nijhoff Publisher, hlm. 1-10.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)1966 dan dalam *the Convention on The Rights of The Child 1989* telah mempengaruhi kebijakan pemenuhan hak tersebut.

Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia adalah “untuk mencerdaskan kehidupan bangsa”. Tujuan ini kemudian dirumuskan lagi melalui Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 31 UUD 1945. Mandat konstitusional tersebut telah dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional Indonesia. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dibuat sebagai *lex specialis* dari ketentuan Pasal-Pasal dalam Konstitusi Negara Indonesia. Berkaitan dengan ICESCR, Indonesia telah meratifikasi kovenan tersebut pada tanggal 30 September 2005 melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

Hakekat hak atas pendidikan

pada tingkat pendidikan dasar dan menengah merupakan suatu kondisi tertentu yang harus diciptakan oleh negara peratifkasi.⁷ Aspek substansi pendidikan dan manajerial penyelenggaraan pendidikan merupakan elemen dasar dalam Pasal 13 ICESCR. Elemen tersebut mengharuskan negara untuk menyediakan pendidikan dasar bagi setiap orang (*education for all*). Aspek ketersediaan dan kemudahan sarana dan prasarana pendidikan, dan aspek penerimaan dan daya penyesuaian merupakan segmen-segmen hukum (indikator) yang harus dikondisikan pemenuhannya secara bertahap.⁸ Perhatian dan penekanan khusus harus ditujukan pada kondisi atau situasi tertentu di wilayah-wilayah tertentu. Dengan demikian, pemenuhan pendidikan dasar dan menengah mencakup semua elemen pendidikan. Indonesia sebagai pihak pada ICESCR terikat untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut berdasarkan kewajiban-kewajiban internasional yang terkandung di dalamnya.⁹

Pelaksanaan pemenuhan hak atas

⁷ M. Freeman, 1992, “The Limits of Children’s Rights”, *The Ideologies of Children’s Rights*, hlm. 30- 31.

⁸ Santos Pais, 2000, “A Human Rights Conceptual Framework for Children’s Rights”, *UNICEF Innovative Essay No.9*, hlm. 5.

⁹ Katarina Tomasevski, “Indicators”, dalam Asbjorn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas, 1995, *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, hlm. 390.

pendidikan dasar dan menengah di kawasan perbatasan Indonesia dan Malaysia di Provinsi Kalimantan Barat memiliki permasalahan, kendala sekaligus tantangan khusus. Kesemua hal tersebut disebabkan adanya situasi dan kondisi tertentu yang ada di wilayah perbatasan tersebut. Situasi dan kondisi tersebut menjadi 11 kluster temuan permasalahan pemenuhan hak atas pendidikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemendikbud RI) pada tahun 2011.¹⁰ Salah satu kluster permasalahan tersebut adalah munculnya “wilayah-wilayah tak berkeinginan untuk sekolah” pada tingkat dasar dan menengah di kawasan perbatasan negara di Provinsi Kalimantan Barat, khususnya di wilayah Sambas, Bengkayang, Sanggau, Sintang dan Kabupaten Kapuas Hulu. Permasalahan tersebut tidak terjadi di wilayah lainnya seperti di kawasan perbatasan Indonesia dengan Papua Nugini (PNG) dan *Republic Demokratic Timor Leste* (RDTL). Dalam penelitian ini akan di bahas tentang bagaimana Kebijakan Pemerintah di Dalam Pemenuhan Hak

Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan negara khususnya di perbatasan Indonesia dengan Malaysia di Kalimantan Barat.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum yang penulis lakukan perihal Kebijakan Pemerintah di Dalam Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan merupakan jenis penelitian hukum normatif¹¹, dan prospektif. Penelitian ini dapat dikualifikasikan sebagai penelitian hukum normatif, oleh karena meneliti kaidah atau norma-norma yang terdapat dalam undang-undang perihal kebijakan pemerintah berkenaan tentang Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait, dan yang ada relevansinya dengan hal tersebut. Penelitian ini juga dapat dikualifikasikan sebagai penelitian hukum yang prospektif, oleh karena dalam penelitian ini diharapkan memberikan masukan secara konseptual tentang kebijakan-kebijakan pemerintah di dalam

¹⁰ Biro Hukum dan Organisasi Setjen Kemendikbud, 2011, “Monitoring dan Evaluasi Pemenuhan Hak Atas Pendidikan di Indonesia Tahun 2011”, Kemendikbud, hlm. 10-17.

¹¹ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 23.

melakukan pemenuhan hak-hak pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan.

Data dalam penelitian hukum normatif ini didapatkan dengan penelusuran kepustakaan atau dokumen. Sumber kepustakaan atau dokumen berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan metode dokumentasi, dan alat mengumpulkan data dilakukan melalui studi dokumen. Studi dokumen dilakukan dengan mengkaji dan menelusuri bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Alat dan cara yang dipakai mengumpulkan data ini dengan cara mencatat, atau melalui fotocopy dokumen yang ada relevansinya dengan obyek penelitian. Dokumen ini dapat berupa publikasi, peraturan perundang-undangan, serta berbagai informasi yang terdapat dalam kebijakan pemerintah dengan pemenuhan hak pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan.

C. PEMBAHASAN

Dasar Hukum Pendidikan

Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan

Penyelenggaraan pendidikan, termasuk pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak, Malaysia sesungguhnya telah memiliki regulasi khusus, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Daerah Khusus di Provinsi Kalimantan Barat (Perda No. 1 Tahun 2013) yang dirubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 7 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Daerah Khusus di Provinsi Kalimantan Barat (Perda Nomor 7 Tahun 2017).¹²

Perda Nomor 1 Tahun 2013 dibuat dengan salah satu alasannya adalah mutu pendidikan di daerah khusus masih rendah dibandingkan dengan daerah lainnya, sehingga perlu pemerataan dan peningkatan layanan optimal pendidikan yang bermutu di daerah khusus di Provinsi Kalimantan Barat. Daerah khusus sendiri yang

¹² Itasari, E. R. (2020). Hak Pendidikan di Wilayah Perbatasan Dalam Kerangka Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Media*

Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, 2(1), 79-100.

dimaksud oleh Perda ini adalah daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain di Provinsi Kalimantan Barat.¹³

Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di daerah khusus berdasarkan prinsip, yaitu: (a). ketersediaan layanan pendidikan; (b). keterjangkauan layanan pendidikan; (c). kualitas layanan pendidikan; (d). kesetaraan dalam memperoleh layanan pendidikan; dan (e). kepastian memperoleh layanan pendidikan. Pengelolaan pendidikan di daerah khusus adalah pengaturan kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan berciri khas daerah khusus oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan/Yayasan penyelenggara pendidikan yang didirikan oleh masyarakat, dan satuan pendidikan agar dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan. Ruang lingkup dari pengelolaan pendidikan di daerah khusus ini

mencakup, yaitu: (a). perencanaan pendidikan; (b). penyediaan layanan pendidikan; (c). peningkatan partisipasi pendidikan; (d). pengawasan; (e). penjaminan mutu; dan (f). standar mutu pendidikan.

Perencanaan pendidikan diarahkan untuk mencapai tujuan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di daerah khusus dan meliputi perencanaan strategis dan perencanaan integratif. Penyusunan perencanaan ini dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dengan memperhatikan masukan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan juga masyarakat. Perencanaan strategis disusun setiap lima tahun mengacu pada visi dan misi daerah serta analisis perkembangan kebutuhan masyarakat, dan digunakan sebagai dasar menetapkan penyediaan layanan pendidikan pada setiap jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Sedangkan perencanaan integratif meliputi komponen pendidikan: manajemen sumber daya manusia; manajemen program; sarana prasarana; dan pembiayaan.¹⁴

Penyediaan layanan pendidikan

¹³ Muawanah, S. (2015). Nasionalisme Melalui Pendidikan Agama pada Peserta Didik SMA/SMK/MA di Wilayah Perbatasan Kalimantan Barat. *Jurnal SMART (Studi Masyarakat, Religi, dan Tradisi)*, 1(2).

¹⁴ Dinas Pendidikan Provinsi Kalbar, 2017, *Implementasi Regulasi Daerah di Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah di Provinsi Kalimantan Barat*, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalbar, hlm. 5-8.

dilakukan untuk mencakup semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan dan bersifat non diskriminatif, inklusif serta afirmatif. Penyediaan layanan pendidikan harus memenuhi standar kualitas dan menyesuaikan dengan kondisi daerah khusus. Pemerintah Provinsi wajib memfasilitasi penyediaan layanan pendidikan pada jalur informal dan memfasilitasi penyediaan layanan pendukung pendidikan sesuai dengan kondisi daerah khusus.

Dalam kaitan dengan peningkatan dan pemerataan partisipasi pendidikan pada setiap jalur, jenjang, dan jenis pendidikan, Pemerintah Provinsi wajib melakukan upaya khusus berupa, yaitu: (a). penyelenggaraan pendidikan layanan khusus; (b). bantuan pembiayaan; (c). penyediaan kuota khusus bagi masyarakat tidak mampu; (d). penyediaan asrama siswa dan rumah dinas guru; (e). penyediaan sarana transportasi sesuai kondisi daerah khusus; (f). sosialisasi; dan (g). pendampingan, pengawasan, dan evaluasi. Pemerataan partisipasi pendidikan meliputi: pemerataan antar kabupaten, pemerataan antara

kabupaten/kota, dan pemerataan dalam kabupaten/kota.¹⁵

Terhadap setiap jenjang dan jenis pendidikan formal dan non formal dilakukan pengawasan baik pengawasan administratif dan teknis edukatif. Pengawasan pendidikan formal dilakukan oleh Pengawas Sekolah Provinsi berdasarkan target indikator kinerja standar nasional pendidikan, sedangkan pengawasan pendidikan non formal dilakukan oleh penilik. Pengawasan pendidikan dilakukan secara berkala, teratur, dan berkesinambungan. Pemerintah Provinsi mengkoordinasikan dan memfasilitasi pelaksanaan penjaminan mutu satuan pendidikan. Penjaminan mutu satuan pendidikan dilaksanakan melalui supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan berciri khas daerah khusus untuk memenuhi standar nasional pendidikan. Perda Nomor 1 Tahun 2013 juga menetapkan standar mutu pendidikan di daerah khusus yang meliputi: standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, serta

¹⁵ Sutiyono, S. (2018). Reformulasi Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan Untuk Menguatkan Nasionalisme Warga Negara

Muda Di Wilayah Perbatasan. *Citizenship Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, 6(1), 1-16.

standar penilaian pendidikan.¹⁶

Penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan untuk mewujudkan pemerataan layanan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan di daerah khusus yang meliputi, yaitu: (a). ketersediaan layanan pendidikan; (b). keterjangkauan layanan pendidikan; (c). kualitas dan relevansi layanan pendidikan; (d). kesetaraan dalam memperoleh layanan pendidikan; dan (e). kepastian memperoleh layanan pendidikan. Diatur pula bahwa setiap penyelenggara pendidikan wajib melaksanakan pendidikan berwawasan lingkungan dan berciri khas kearifan lokal, di mana pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.¹⁷

Adanya Perda Nomor 1 Tahun 2013 maupun perubahannya melalui Perda Nomor 7 Tahun 2017, setidaknya membuat bahwa pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah di daerah-daerah khusus, termasuk wilayah perbatasan memiliki dasar pengaturan. Namun demikian, ketentuan-ketentuan dari

Perda Nomor 1 Tahun 2013 maupun Perda Nomor 7 Tahun 2017 tersebut belum dapat dilaksanakan secara optimal mengingat belum dikeluarkannya Peraturan Gubernur Kalimantan Barat sebagai ketentuan pelaksana dari beberapa ketentuan yang terdapat dalam kedua Perda tersebut. Hal ini menyebabkan pemenuhan hak atas pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak masih mengalami persoalan-persoalan yang berkaitan dengan ketersediaan, akses, keberterimaan maupun kualitas.

Kebijakan Pendidikan Dasar dan Menengah di Wilayah Perbatasan

Berkenaan dengan kebijakan pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak, tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pendidikan dasar dan menengah secara nasional maupun di Provinsi Kalimantan Barat. Di lingkup Provinsi Kalimantan Barat, kebijakan tersebut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Dinas Dikbud) disusun dalam Rencana Strategis

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Itasari, E. R. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Hak Pendidik Di Wilayah Perbatasan

(Renstra) yang merupakan pedoman dan pelaksanaan pelaksanaan program pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Kalimantan Barat. Renstra yang sedang berjalan sekarang adalah Renstra tahun 2013-2018. Renstra ini kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja (Renja) yang disusun setiap tahunnya.

Dengan adanya Renstra dan Renja dari Dinas Dikbud Provinsi Kalimantan Barat tersebut, seluruh rencana pembangunan pendidikan dan kebudayaan yang telah disusun diharapkan dapat dilaksanakan secara efisien, tepat waktu, tepat sasaran, sinergis, dan akuntabel sehingga dapat memenuhi harapan pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat, khususnya dalam mewujudkan dan mengimplementasikan perencanaan pembangunan pendidikan dan kebudayaan. Perkembangan APK SD/MI/Paket A tahun 2012 sebesar 117,52% dan pada tahun 2016 menjadi sebesar 114,74% atau menurun sebesar 2,78%, sedangkan APM SD/MI/Paket A tahun 2012

sebesar 98,91% dan pada tahun 2016 menjadi sebesar 99,26% bertambah sebesar 0,35%. Perkembangan tenaga pendidik SD/MI/Paket A tahun 2012 sebesar 43.806 orang dan pada tahun 2016 menjadi sebesar 46.002 orang atau bertambah sebesar 2.196 orang (1,05%). Perkembangan Gedung Sekolah SD/MI tahun 2012 sebesar 5.320 unit dan pada tahun 2016 menjadi sebanyak 4.854 unit berkurang sebanyak 466 unit atau minus 1,09%, namun untuk ruang kelas bertambah sebanyak 6.570 ruang atau sebesar 21,52%. Di samping itu pada tahun 2016 pemerintah melalui Dinas Dikbud Provinsi Kalimantan Barat telah merehabilitasi ruang kelas rusak berat untuk SD Negeri dan swasta sebanyak 2.166 sekolah dan juga penambahan ruang penunjang lainnya perpustakaan SD sebanyak 2.891 ruang.¹⁸

Untuk tingkat pendidikan menengah pertama, perkembangan APK SMP/MTS/Paket B tahun 2012 sebesar 90,17% dan pada tahun 2016 menjadi sebesar

¹⁸ Itasari, E. R. (2018). Implementasi Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Di Perbatasan Darat Antara

Indonesia Dan Malaysia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 4(2), 181-186.

96,25% atau meningkat sebesar 6,08%, sedangkan perkembangan APM tahun 2012 sebesar 68,64% dan pada tahun 2016 menjadi sebesar 71,88% atau meningkat sebesar 3,24%. Untuk tenaga pendidik SMP/MTS/Paket B pada tahun 2012 sebanyak 14.040 orang dan pada tahun 2016 menjadi sebesar 19.586 orang bertambah sebanyak 5.546 orang atau meningkat sebesar 39,5%. Perkembangan Gedung SMP/MTS tahun 2012 sebanyak 1.419 unit pada tahun 2015 menjadi 1.542 unit bertambah sebanyak 123 unit atau sebesar 8,67%. Untuk ruang kelas pada 2016 bertambah sebanyak 3.160 ruang menjadi 12.380 ruang atau sebesar 34,27%. Untuk ruang penunjang (perpustakaan, laboratorium, komputer) dari sebanyak 678 ruang pada tahun 2012 menjadi 2.198 ruang pada tahun 2016 atau bertambah sebanyak 1.520 ruang (69,15%). Angka putus sekolah SMP/MTS tahun 2012 sebanyak 0,79 % pada tahun 2016 menjadi 0,71% menurun sebesar 0,08% dan angka

kelulusan meningkat sebesar 0,71%.¹⁹

Untuk tingkat pendidikan menengah atas dan menengah kejuruan, APK SMA/MA/SMK/Pak C tahun 2012 sebesar 63,18% dan pada tahun 2016 menjadi sebesar 72,31% meningkat sebesar 9,13%, sedangkan untuk APM meningkat sebesar 4,44%. Untuk perkembangan tenaga pendidik SMA/MA/SMK/Pak C tahun 2012 sebanyak 8.819 orang dan pada tahun 2016 menjadi sebanyak 12.483 orang bertambah sebanyak 3.664 orang atau sebesar 41,55%. Penambahan gedung SMA/MA/SMK dalam rentang tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 sebanyak 156 unit atau sebesar 23,25% dan untuk ruang kelas bertambah sebanyak 1.802 ruang atau sebesar 43,30%. Fasilitas pendukung berupa ruang penunjang (perpustakaan, laboratorium komputer dan workshop) untuk SMA/MA/SMK pada tahun 2012 sebanyak 817 ruang menjadi 1.635 ruang pada tahun 2016, atau bertambah

¹⁹ Wismayanti, Y. F. (2012). Perlindungan Anak Berbasis Komunitas Di Wilayah Perbatasan; Penelitian Aksi di Desa Entikong,

Kecamatan Entikong, Kabupaten Sanggau, Propinsi Kalimantan Barat. *Sosio Konsepsia*, 17(1), 1-17.

sebanyak 818 ruang (50,03%).²⁰

Angka putus sekolah di tingkat SMA/MA/SMK tahun 2012 sebanyak 1,18 %, sedangkan pada tahun 2016 menurun menjadi 0,96%, adapun angka kelulusan meningkat sebesar 2,59%. Meningkatnya APK dan APM pada setiap jenjang dan jenis pendidikan disebabkan karena adanya tambahan unit sekolah baru, ruang kelas baru dan semakin dekatnya jarak tempuh siswa ke sekolah. Selain itu infrastruktur jalan sudah semakin baik untuk sarana transportasi menuju ke sekolah. Meningkatnya ketersediaan layanan pendidikan pada setiap jenis dan jenjang yang ada.

Perkembangan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah tersebut di atas membuat Dinas Dikbud Provinsi Kalbar menaruh fokus perhatian pada beberapa aspek, yaitu:

- a. Peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM). Pembangunan yang dilaksanakan saat ini yang menjadi fokus perhatian yaitu

peningkatan kualitas SDM. Kualitas SDM Kalimantan Barat semakin meningkat namun belum dikategorikan ke dalam kualitas baik.

- b. Penyelenggaran pendidikan. Salah satu indikator penting dalam penyelenggaraan Pendidikan di Kalimantan Barat adalah hasil dari pelaksanaan Ujian Nasional (UN). Dilihat dari data, tingkat kelulusan dalam UN pada semua tingkatan pendidikan di Kalimantan Barat meningkat dari tahun ke tahun. Meskipun demikian, sinergi antara unsur pendidikan, satuan pendidikan maupun pemerintah untuk melaksanakan sistem evaluasi pendidikan sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terus menerus ditingkatkan.
- c. Penyelenggaraan akreditasi sekolah. Penilaian lembaga sekolah sudah dimulai sejak tahun 2005 dan hingga tahun 2016 telah diakreditasi sebanyak 3.484 dari 7.626

²⁰ Suciati, S., & Ariningsih, A. (2016). Pengembangan Model Pendidikan Menengah "Sekolah Kebangsaan "di Daerah Terpencil,

tertinggal, terluar dan Perbatasan sebagai Implementasi Pembelajaran Pkn. *Jurnal Moral Kemasyarakatan*, 1(1), 76-85.

- sekolah di seluruh Provinsi Kalimantan Barat. Angka ini menunjukkan masih lebih dari setengah sekolah yang ada belum diakreditasi dan karenanya penyelenggaraan akreditasi sekolah harus dilaksanakan semakin intensif. Hasil akreditasi sekolah dijadikan patokan sebagai sekolah penyelenggara ujian nasional.
- d. Pelayanan pendidikan. Peningkatan pelayanan pendidikan diperlihatkan oleh beberapa indikator, salah satunya adalah peningkatan APK dan APM pada setiap jenjang pendidikan, turunnya angka mengulang serta menurunnya angka putus sekolah. Secara umum angka putus sekolah memang menunjukkan penurunan, namun untuk jenjang pendidikan menengah atas masih terjadi fluktuasi seperti yang ditunjukkan pada tahun 2014 dan tahun 2015 yang justru mengalami peningkatan dari 0,86% menjadi 0,96%. Hal ini tidak terlepas dari beberapa faktor, yaitu:
- a. faktor ekonomi yang menyebabkan banyak anak usia sekolah bekerja di sektor perkebunan;
 - b. rendahnya minat anak untuk meneruskan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi;
 - c. kesadaran orang tua terhadap pendidikan anak masih rendah, khususnya di daerah 3T.
 - e. Peningkatan Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan. Dalam upaya peningkatan kemampuan Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan, hingga tahun 2016 telah ditempuh kebijakan untuk peningkatan kesejahteraan tenaga pendidik dalam memperoleh tunjangan profesi yang telah disertifikasi, tunjangan guru daerah terpencil dan tunjangan peningkatan kualifikasi pendidik. Hingga tahun 2016 masih terdapat 38.624 guru yang belum berkualifikasi sarjana (S-1) atau sebesar 43,40%. Sementara itu sebanyak 58.357 guru atau sebesar 34,43% belum disertifikasi dan mendapatkan tunjangan profesi.

Untuk melaksanakan kebijakan pembangunan sektor pendidikan diperlukan arah kebijakan yang menyangkut sumber pembiayaan agar permasalahan pembangunan secara berangsur-angsur dapat terselesaikan. Upaya mempercepat pelaksanakan pembangunan melalui program dan kegiatan yang mendesak agar penyelenggaraan pendidikan yang berjalan secara bertahap dan berkelanjutan (*sustainable*) dalam upaya mencapai target nasional maupun mengimbangi pembangunan pendidikan di Kalimantan Barat maka penuntasan permasalahan pendidikan yang masih tertinggal perlu adanya arah dan sasaran pembangunan yang tepat.

Sumber pembiayaan menjadi komponen yang sangat menentukan akan keberhasilan untuk mencapai sasaran pembangunan pendidikan. Dengan sumber dana pembangunan baik melalui APBN dengan Anggaran Dana Dekonsentrasi dan APBD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota serta Dana Alokasi Khusus. Penyediaan Anggaran yang memadai akan mempercepat proses pembangunan dalam upaya mengurangi kesenjangan

yang tidak seimbang.

Dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan urusan pendidikan dan kebudayaan terdapat beberapa tantangan, yaitu:²¹

1. Pendanaan Pendidikan masih belum mencapai 20% sesuai dengan amanat UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Luasnya wilayah Provinsi Kalimantan Barat mengakibatkan belum meratanya pelayanan pendidikan dan rata-rata lama sekolah juga masih rendah;
3. Keterbatasan kewenangan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam bidang pendidikan;
4. Pemetaan pendidikan di kabupaten/kota terhadap data pendidikan di provinsi masih belum sinkron terhadap capaian pendidikan di Provinsi Kalimantan Barat.
5. Tingginya jumlah guru yang

²¹ Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Barat, 2013, Perubahan Rencana Strategi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kalimantan Barat

Tahun 2013-2018, hlm. 8-25.

- akan memasuki masa pension;
6. Belum seimbangnya APK dan APM pada jenjang pendidikan menengah;
7. Belum efektifnya Dinas Pendidikan kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan manajemen sekolah, sehingga informasi data dari sekolah validitasnya tidak dijamin keakuratannya;
8. Kemampuan SDM di bidang pembangunan pendidikan (*education building*) pada Dinas Pendidikan kabupaten/kota tidak dapat secara eksis di posisinya sehingga mempengaruhi kinerja kontinuitas;
9. Rendahnya kemampuan SDM dalam melaksanakan manajerial di tingkat Satuan Pendidikan dan terbatasnya Sarana Pendidikan sehingga SOP yang ditetapkan Badan Standar Nasional Pendidikan belum dapat dicapai;
10. Sekolah-sekolah terutama yang berada di pedesaan, pedalaman, dan perbatasan, kondisi tenaga pendidik/guru, kondisi sarana, kondisi prasarana, kualitas guru, dan distribusi guru yang tidak merata. Hal ini mengakibatkan sekolah-sekolah di daerah pedesaan, pedalaman, dan perbatasan kekurangan tenaga dan program rotasi/mutasi yang hampir tidak berjalan telah menjadikan guru mengalami kejemuhan dan proses pembelajaran terganggu.

Dalam upaya mencapai sasaran dan tujuan pembangunan di bidang pendidikan dan kebudayaan, Dinas Dikbud Provinsi Kalimantan Barat menetapkan sejumlah strategi yang ditempuh melalui identifikasi permasalahan yang dihadapi untuk baik permasalahan yang berhubungan langsung dengan pendidikan juga permasalahan yang mempengaruhi pembangunan pendidikan dan kebudayaan, maka strategi kebijakan pendidikan yang ditempuh antara

lain:

1. Strategi dan kebijakan pembangunan pendidikan untuk pemerataan akses dan pemerataan layanan pendidikan. Strategi dan kebijakan yang dilakukan dalam rangka pemerataan akses dan pemerataan layanan pendidikan meliputi:

- a. Pendanaan BOS untuk wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Strategi dan kebijakan pendanaan BOS untuk wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun dimaksudkan untuk menutup biaya minimal operasional pembelajaran yang memadai untuk menciptakan landasan yang kokoh bagi upaya peningkatan mutu secara berkelanjutan yang pada akhirnya diharapkan dapat mewujudkan pemerataan akses dan pemerataan layanan pendidikan.
- b. Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan wajib belajar Sarana dan prasarana pendidikan wajib belajar sangat diperlukan untuk

mendukung perluasan akses pendidikan dasar. Penyediaan sarana dan prasarana SD/MI/sederajat mencakup penambahan sarana untuk pendidikan layanan khusus, rehabilitasi dan revitalisasi sarana prasarana yang rusak. Untuk SMP/MTs/sederajat, penyediaan sarana dan prasarana diarahkan untuk membangun Unit Sekolah Baru (USB), Ruang Kelas Baru (RKB), laboratorium, perpustakaan, dan buku pelajaran, yang diharapkan berdampak pada peningkatan mutu pendidikan dasar. Pembangunan USB/RKB diutamakan pada jenjang SMP/MTs/ sederajat untuk mencapai ketuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.

- c. Rekrutmen pendidik dan tenaga kependidikan. Rekrutmen pendidik dan tenaga kependidikan dilakukan dengan mempertimbangkan kecukupan jumlah dan

kualifikasi guru profesional di berbagai jenjang dan jenis pendidikan, pemerataan penyebaran secara geografis, keahlian dan kesetaraan gender. Pemerataan secara geografis mempertimbangkan mekanisme penempatan dan redistribusi guru, sistem insentif guru di daerah khusus khususnya daerah terpencil, pengangkatan guru tidak tetap secara selektif, serta tenaga pendidik lainnya seperti pamong belajar pada jalur pendidikan non formal.

d. Perluasan pendidikan wajib belajar pada jalur non formal. Perluasan pendidikan wajib belajar pada jalur nonformal sangat penting untuk mendukung program wajib belajar, dan diharapkan dapat meningkatkan angka partisipasi (APM/APK) pendidikan dasar melalui program Paket A dan Paket B. Hal ini sangat penting dilakukan untuk menjangkau peserta didik yang memiliki berbagai keterbatasan untuk mengikuti pendidikan formal, terutama anak-anak dari keluarga tidak mampu, daerah terpencil, daerah tertinggal, daerah konflik, atau anak-anak yang terpaksa bekerja.

Strategi dan kebijakan pembangunan kebudayaan untuk melestarikan dan mengembangkan kebudayaan daerah. Strategi dan kebijakan yang dilakukan dalam rangka pembangunan kebudayaan untuk melestarikan dan mengembangkan kebudayaan daerah meliputi:

- a. Pengembangan nilai-nilai budaya daerah.
- b. Pembinaan, pengembangan, pemanfaatan, dan pengelolaan keragaman budaya.
- c. Pengembangan kerjasama pengelolaan kekayaan budaya.

Kebijakan pendidikan dasar dan menengah seperti yang tertuang dalam Renstra.

Dinas Dikbud Provinsi Kalimantan Barat memperlihatkan bahwa paling tidak pemerintah

mempunyai strategi dalam melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak atas pendidikan dasar dan menengah. Faktor kemauan politik (*political will*) dan komitmen yang kuat dari pemerintah merupakan hal yang sangat penting dalam merealisasikan hak atas pendidikan.²² Permasalahannya adalah bahwa beberapa strategi dan kebijakan tersebut masih harus dipertanyakan akurasinya, karena strategi dan kebijakan di atas kertas tentu saja tidak cukup bila tidak dilanjutkan pada tataran implementasi. Keputusan nyata pada tahap implementasi diambil pada saat persiapan rencana aksi dan proyek atau selama alokasi anggaran. Negara perlu menunjukkan kemauan politik untuk menindaklanjuti dan melaksanakan komitmen kebijakan tersebut di lapangan. Faktanya, temuan berkaitan dengan kondisi pendidikan di wilayah perbatasan Kalimantan Barat masih memperlihatkan persoalan-persoalan yang berakibat belum optimalnya pemenuhan hak atas pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan tersebut.

KESIMPULAN

Berkenaan dengan kebijakan pendidikan dasar dan menengah di wilayah perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak, tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pendidikan dasar dan menengah secara nasional maupun di Provinsi Kalimantan Barat. Di lingkup Provinsi Kalimantan Barat, kebijakan tersebut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Dinas Dikbud) disusun dalam Rencana Strategis (Renstra) yang merupakan pedoman dan pelaksanaan pelaksanaan program pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Kalimantan Barat. Renstra yang sedang berjalan sekarang adalah Renstra tahun 2013-2018. Renstra ini kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja (Renja) yang disusun setiap tahunnya. Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan wajib belajar Sarana dan prasarana pendidikan wajib belajar sangat diperlukan untuk mendukung perluasan akses pendidikan dasar. Penyediaan sarana dan prasarana SD/MI/sederajat mencakup

²² UNICEF, 2007, *A Human Rights-Based*

Approach to Education For All, hlm. 41.

penambahan sarana untuk pendidikan layanan khusus, rehabilitasi dan revitalisasi sarana prasarana yang rusak. Untuk SMP/MTs/sederajat, penyediaan sarana dan prasarana diarahkan untuk membangun Unit Sekolah Baru (USB), Ruang Kelas Baru (RKB), laboratorium, perpustakaan, dan buku pelajaran, yang diharapkan berdampak pada peningkatan mutu pendidikan dasar. Pembangunan USB/RKB diutamakan pada jenjang SMP/MTs/ sederajat untuk mencapai ketuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Hukum dan Organisasi Setjen Kemendikbud, 2011, “Monitoring dan Evaluasi Pemenuhan Hak Atas Pendidikan di Indonesia Tahun 2011”, Kemdikbud.
- Dinas Pendidikan Provinsi Kalbar, 2017, *Implementasi Regulasi Daerah di Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah di Provinsi Kalimantan Barat*, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalbar.
- Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Barat, 2013, Perubahan Rencana Strategi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kalimantan Barat Tahun 2013-2018.
- Itasari, E. R. (2015). Memaksimalkan Peran Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
- 1976 (TAC) Dalam Penyelesaian Sengketa di ASEAN. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 1(1).
- Itasari, E. R. (2018). Implementasi Pemenuhan Hak Pendidikan Warga Negara Indonesia Di Perbatasan Darat Antara Indonesia Dan Malaysia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 4(2).
- Itasari, E. R. (2020). Border Management Between Indonesia And Malaysia In Increasing The Economy In Both Border Areas. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(1).
- Itasari, E. R. (2020). Hak Pendidikan di Wilayah Perbatasan Dalam Kerangka Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1).
- Itasari, E. R. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Hak Pendidik Di Wilayah Perbatasan Indonesia Dan Malaysia. *Media Komunikasi FPIPS*, 19(2).
- Katarina Tomasevski, “Indicators”, dalam Asbjorn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas, 1995, *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht.
- Klaus Dieter Beiter, 2005, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Martinus Nijhoff Publisher.
- M. Freeman, 1992, “The Limits of Children’s Rights”, *The Ideologies of Children’s Rights*.
- Mangku, D. G. (2017). Peran Border Liasion Committee (BLC) Dalam Pengelolaan Perbatasan Antara Indonesia

- dan Timor Leste. *Perspektif*, 22(2).
- Mangku, D.G.S., Purwendah, E.K., Itasari, E.R., Nurhayati, B.R. (2020). Compensation for Oil Pollution Due to Tanker Accidents in the Indonesian Legal System in a Justice Value Perspective. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020, 9.
- Muawanah, S. (2015). Nasionalisme Melalui Pendidikan Agama pada Peserta Didik SMA/SMK/MA di Wilayah Perbatasan Kalimantan Barat. *Jurnal SMART (Studi Masyarakat, Religi, dan Tradisi)*, 1(2).
- Santos Pais, 2000, “A Human Rights Conceptual Framework for Children’s Rights”, *UNICEF Innovative Essay No.9*.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Suciati, S., & Ariningsih, A. (2016). Pengembangan Model Pendidikan Menengah “Sekolah Kebangsaan “di Daerah Terpencil, tertinggal, terluar dan Perbatasan sebagai Implementasi Pembelajaran Pkn. *Jurnal Moral Kemasyarakatan*, 1(1).
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Sutiyono, S. (2018). Reformulasi Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan Untuk Menguatkan Nasionalisme Warga Negara Muda Di Wilayah Perbatasan. *Citizenship Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, 6(1).
- UNICEF, 2007, *A Human Rights-Based Approach to Education For All*.
- Wismayanti, Y. F. (2012). Perlindungan Anak Berbasis Komunitas Di Wilayah Perbatasan; Penelitian Aksi di Desa Entikong, Kecamatan Entikong, Kabupaten Sanggau, Propinsi Kalimantan Barat. *Sosio Konsepsia*, 17(1).

Diferensiasi Hukum bagi Penyedia Layanan *Over The Top* (Studi Perbandingan Indonesia dengan Singapura)

Lana Aulia Afiftania, Nanik Mahmudah, Fauziah Herman Putri

Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

Email: lana.aulia.afiftania-2019@fh.unair.ac.id

Abstrak

Layanan *over the top* merupakan bentuk perkembangan teknologi berbasis internet. Indonesia sebagai negara terdampak masih belum mampu mengendalikan dan memanfaatkannya. Di sisi lain, Singapura telah memiliki sistem hukum yang cukup baik. Permasalahannya adalah bagaimana perbedaan sistem hukum antara Indonesia dengan Singapura, serta bagaimana aturan hukum yang dapat diterapkan oleh Indonesia. Tujuan penelitian adalah menganalisis sistem hukum yang dapat diterapkan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif melalui pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pembahasan yang diperoleh adalah perbedaan sistem hukum yang ditinjau dari segi pembatasan konten penyiaran dan sistem penarikan pajak. Bertolak belakang dengan Indonesia, Singapura memiliki pembatasan konten yang lebih spesifik. Sistem penarikan pajak di Indonesia masih mengalami kekosongan hukum, sedangkan Singapura melakukan penarikan pajak melalui sistem kepemilikan lisensi. Perbedaan yang demikian dapat diadopsi oleh Indonesia sebagai dasar pembayaran pajak bagi penyedia layanan OTT.

Kata kunci: over the top, perbedaan hukum, Indonesia dan Singapura.

Abstract

Over the top media service is form of development of internet based technology. Indonesia as an affected country, has not be able to control and manage it. On the other hand, Singapore already has good legal system. The problem is how the differences between Indonesian and Singapore legal system, also how the rule of law can be applied by Indonesia. This research is normative legal research through conceptual approach and statute approach. Discussion result is the difference of legal system in terms of broadcast content restriction dan the tax collection system. Contrary with Indonesia, Singapore has more spesific content restriction. Tax collection system in Indonesia still experiencing a legal vacuum while Singapore collect taxes through a licence ownership system. That difference can be adopted by Indonesia as basis of payment for provider over the top media service.

Keywords: over the top, legal differences, Indonesia and Singapore.

PENDAHULUAN

Persaingan antar korporasi penyiaran konvensional di Indonesia mengalami invasi yang cukup rumit akibat perkembangan digitalisasi global. Saat ini, penyampaian informasi tak hanya tersalurkan melalui siaran televisi analog, tetapi dapat pula diakses melalui penyiaran digital.

Penyiaran digital yang dimaksud adalah layanan penyiaran informasi berbasis internet atau disebut pula dengan layanan *over the top* (OTT). Penyedia layanan OTT banyak melahirkan platform digital seperti *Facebook*, *Youtube*, *Instagram*, *Boom Live*, *Tik Tok*, dan sejenisnya. Platform OTT berbentuk aplikasi dapat diunduh melalui *Google Play Store* bagi pengguna *Android*, sedangkan bagi pengguna *Iphone* dapat mengunduh aplikasi OTT melalui *IOS*.

Penyedia layanan OTT merupakan sebagai subjek hukum yang memberikan layanan aplikasi dengan memanfaatkan jasa telekomunikasi melalui jaringan telekomunikasi berbasis protokol internet yang mewujudkan adanya transmisi antar pengguna layanan

dalam bentuk panggilan suara, panggilan video, pesan singkat, daring percakapan (*chatting*), jejaring dan media sosial, penyimpanan dan pengambilan data, permainan (*game*), transaksi finansial atau komersial, dan lainnya.¹ Lalu konten yang dapat dinikmati pengguna OTT meliputi semua bentuk informasi digital yang terdiri dari gambar, suara, musik, animasi, video, film, permainan (*game*), tulisan, ataupun kombinasi baik sebagian dan/atau keseluruhannya.²

Kemajuan teknologi penyiaran digital tumbuh tidak selaras dengan regulasi yang ada. Indonesia belum mengakui layanan OTT sebagai bagian dari kegiatan penyiaran karena perbedaan metode pemancarluasan. Undang – Undang mengartikan penyiaran sebagai kegiatan pemancarluasan siaran yang dilakukan dengan memanfaatkan pemancaran dan/atau transmisi

¹ Lihat Angka 5.1.1. Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyediaan Layanan Aplikasi Dan/Atau Konten Melalui Internet (*Over The Top*)

² Lihat Angka 5.1.2. Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyediaan Layanan Aplikasi Dan/Atau Konten Melalui Internet (*Over The Top*)

menggunakan spektrum frekuensi radio melalui kabel, udara, dan/atau media lain sehingga dapat diterima secara serentak oleh pengguna layanan siaran.³ Sedangkan, pemancarluasan OTT dilakukan dengan memanfaatkan jaringan telekomunikasi berbasis protokol internet. Perbedaan tersebut menimbulkan diversifikasi hukum bagi penyelenggaraan layanan OTT.

Diversifikasi yang terjadi seperti, pengawasan materi audio visual layanan OTT dilakukan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia (Kemkominfo RI), terlepas dari Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai pengawas materi penyiaran konvensional. Hukum yang berlaku bagi OTT juga tergantung pada jenis layanan yang disediakan. Misalnya Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Undang–Undang ITE), Undang–Undang hak cipta, Undang–Undang pers, Undang–Undang pornografi, Kitab Undang– Undang Hukum Pidana, dan seterusnya. Sebagai contoh, apabila seseorang

membagikan informasi pada layanan OTT berisi perbuatan yang dilarang dalam Undang–Undang ITE, maka penyelesaian hukum yang digunakan adalah pengajuan gugatan, penyelesaian sengketa lembaga alternatif, ataupun secara pidana sesuai dengan ketentuan Undang–Undang ITE.

Dewasa ini timbul beberapa kasus akibat dirilisnya fitur baru layanan OTT yaitu *live streaming* atau siaran langsung. Fitur ini menyediakan sarana untuk mentransmisikan konten audio visual pada waktu yang bersamaan antara pengguna dengan penonton *live streaming*. Acapkali kasus terjadi karena konten yang disiarkan mengandung unsur yang dilarang oleh perundang–undangan.

Lepasnya kontrol dari lembaga pengawasan penyiaran, mengakibatkan konten tersebut mudah diakses oleh publik dan disebarluaskan ulang. Fitur ini contohnya adalah *Instagram TV*, *Instagram Live*, *Youtube Live*, *Facebook Live*, dan lainnya. Naskah yang sudah diterima dan siap dipublikasikan, akan dipublikasikan secara *Open Journal System* (OJS)

³ Lihat Pasal 1 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

secara bertahap. Jurnal Perspektif Hukum saat ini sedang proses persiapan dan pengajuan akreditasi secara nasional. Kami menerima artikel hasil penelitian atau konseptual. Artikel yang dikirimkan original dan belum pernah dipublikasikan dimanapun.

Pada bulan Agustus tahun 2020, Kemkominfo RI telah memblokir aplikasi *Boom Live* karena salah satu penggunanya berinisial AWM melakukan siaran langsung tanpa busana.⁴ Penyedia layanan mengaku telah menerapkan kebijakan terkait konten seperti larangan konten pornografi, erotis, maupun vulgar. Unsur – unsur tersebut dilarang tersemat pada ikon, judul, maupun deksripsi.

Direktur Jenderal Aplikasi Informatika Kementerian Kemkominfo RI berkomentar bahwa aplikasi *Boom Live* seharusnya menerapkan *filtering* untuk konten *streaming*. Kasus lainnya terjadi pada fitur *Facebook Live*. Sejak peluncuran fitur ini,

⁴ Fahmi Ahmad Burhan. *Kominfo Blokir Aplikasi Boom Live Karena Konten Bidan Bugil*. <https://katadata.co.id/desysetyowati/digital/f47b262c3bd2/kominfo-blokir-aplikasi-boom-live-karena-konten-bidan-bugil>. (Diakses 10 September 2020).

kerap terjadi penayangan berkonten negatif mulai dari aksi bunuh diri, aksi terorisme, dan maraknya ujaran kebencian. Salah satu *live streaming* yang viral adalah aksi serangan jemaah masjid di Selandia Baru yang ditonton 4.000 kali sebelum akhirnya dihapus.⁵

Australia, Inggris, Malaysia, Turki, dan Singapura terus mengembangkan regulasi atas hadirnya layanan OTT yang disesuaikan dengan asas dan identitasnya masing – masing. Otoritas Moneter Singapura telah menerapkan RUU Layanan Pembayaran untuk menciptakan kerangka yang kondusif. Konsumen layanan OTT akan dikenakan *good and services tax (GST)* atau pajak barang dan jasa.⁶ Selain itu, Singapura wajibkan pendaftaran dan pemilikan lisensi bagi pemilik *website*, juga harus membayar

⁵ Rehia Sebayang. *Video Penembakan Selandia Baru Ditonton 4.000 Kali*. <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20190319170329-37-61654/facebook-video-penembakan-selandia-baru-ditonton-4000-kali>. (Diakses 10 September 2020).

⁶ Wahyu Budi Santoso. *Tiga Negara yang Sukses Ajukan Aturan Konten Berbasis Internet*. <https://autotekno.sindonews.com/read/54187/207/tiga-negara-yang-sukses-ajukan-aturan-konten-berbasis-internet-1590926738>. (Diakses 10 September 2020).

sejumlah uang serta mencatat berita per-harinya.

Kebijakan yang demikian memberikan tekanan pada konten dan konsumsi pada layanan OTT seperti unduhan *e-book*, aplikasi seluler, perangkat lunak seperti *office suites*, media berbasis langganan seperti *streaming musik*, *game online*, *Netflix*, *Youtube*, sampai dengan manajemen data elektronik seperti penyimpanan *cloud* dan *web hosting*. Sistem penarikan pajak tersebut disusun untuk mengatur pertumbuhan penyediaan layanan OTT asing di Singapura.

Apabila dibandingkan, maka Indonesia masih mengalami ketertinggalan yang cukup jauh. Penarikan pajak bagi penyedia layanan OTT di Indonesia masih belum mendapat kepastian hukum. Pembayaran pajak operasional bagi perusahaan asing hanya dapat dibebankan bila perusahaan tersebut didirikan dan didaftarkan sebagai Bentuk Usaha Tetap (BUT). Sementara itu, bagi penyedia layanan OTT yang didominasi dengan perusahaan asing, masih belum ada aturan hukum yang

mewajibkan perusahaan tersebut harus berdiri serta terdaftar sebagai BUT. Tidak hanya dalam sistem penarikan pajak, Singapura masih memiliki perbedaan-perbedaan lain dalam mengatur penyedia layanan OTT di negaranya. Perbedaan-perbedaan yang demikian perlu dikaji dan dianalisis sebagai rujukan bagi Indonesia dalam menciptakan sistem hukum untuk menghadapi dan memanfaatkan perkembangan teknologi dan informasi berbasis internet.

Perbedaan Sistem Hukum Bagi Penyedia Layanan *Over The Top* Di Indonesia Dan Singapura.

Over The Top (OTT) merupakan layanan yang disampaikan melalui infrastruktur atau jaringan milik operator, tetapi tidak secara langsung melibatkan operator. Susunan layanan OTT dalam industri telekomunikasi terbagi dalam beberapa lapisan. Lapisan pertama dalam aplikasi OTT terdiri *content platform*, *content aggregator*, *content creator* atau *provider*, serta berbagai layanan seperti *instant messaging voice*, *video calling*, dan *video conference*.

Lapisan selanjutnya adalah *service provider layer* serta *network and infrastructure provider layers*.

Struktur lapisan OTT yang ada tidak diatur secara sistematis di Indonesia. Perkembangan saat ini adalah korporasi penyiaran PT.RCTI serta PT.Visi Citra Mulia (Inews TV) telah mengajukan pengujian Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Penyiaran dengan maksud memohon perluasan makna penyiaran sehingga OTT tergolong dalam rezim penyiaran.⁷ Di sisi lain, Singapura telah melakukan transformasi secara progresif dalam pengaturan OTT. Legislasi dilakukan dengan menyeimbangkan berbagai faktor mulai dari pandangan hidup, nilai-nilai budaya, dan keadilan.

1. Aturan hukum bagi penyedia layanan *over the top* menurut perundang-undangan Indonesia.

Kegiatan penyiaran *Over The Top* (OTT) tidak tunduk pada

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Undang-Undang Penyiaran) seperti korporasi penyiaran konvensional. Layanan OTT di Indonesia tunduk dalam aturan Undang-Undang Telekomunikasi serta pengawasannya merujuk pada Undang-Undang ITE. Konten yang disajikan dalam layanan OTT dibatasi dalam koridor Pasal 27 sampai dengan Pasal 29 Undang-Undang ITE yaitu perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam mentransmisikan informasi elektronik.

Apabila terdapat muatan informasi elektronik yang melanggar hukum, maka Undang-Undang ITE dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik (Peraturan Pemerintah tentang PSTE) melimpahkan wewenang kepada Pemerintah untuk memutus akses informasi elektronik. Penyelesaian atas pelanggaran yang terjadi dapat pula berupa pemblokiran konten oleh penyelenggara jasa telekomunikasi. Sanksi lainnya yaitu berupa ancaman

⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *RCTI dan Inews Gugat Ketentuan UU Penyiaran ke MK.* https://www.mkri.id/public/content/infouman/press/pdf/press_1275_22.6.20%2039.PU_U-XVIII.2020%20UU%20Penyiaran%20%20I%20ASF.pdf. (Diakses 9 September 2020).

pidana yang tertera dalam Pasal 45 Undang-Undang ITE.

Saat ini, Pemerintah telah menerbitkan Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyediaan Layanan Aplikasi Dan/Atau Konten Melalui Internet (*Over The Top*) (SE Menkominfo Nomor 3 Tahun 2016). Surat edaran ini diterbitkan dengan tujuan mendorong kesiapan penyedia layanan OTT dalam mematuhi regulasi yang sedang disiapkan oleh Kemkominfo RI. Lalu bertujuan pula untuk memberikan waktu bagi OTT menyiapkan segala sesuatu yang terkait dengan aturan penyelenggaraan layanan OTT di Indonesia.

Surat edaran ini mengatur secara detail atas batasan konten yang wajib dipatuhi OTT seperti larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, pornografi, perlindungan konsumen, penyiaran, perfilman, hak atas kekayaan intelektual, periklanan, anti terorisme, serta perpajakan. Selain itu, OTT wajib melakukan perlindungan data, melakukan mekanisme sensor dan filtering

konten, menggunakan nomor protokol internet Indonesia, memberikan akses guna kepentingan penyidikan ataupun penyelidikan, serta wajib mencantumkan petunjuk dan informasi penggunaan layanan dalam Bahasa Indonesia.

Kemudian OTT dilarang memuat konten yang bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta hal-hal yang mengancam keutuhan negara. Muatan yang menimbulkan konflik, pertentangan antar kelompok, antar-suku, antar-agama, antar-ras, dan antar-golongan (SARA), sampai dengan menodai nilai-nilai agamapun dilarang.

Pelarangan juga berlaku atas muatan yang mendorong pengguna layanan OTT melakukan tindakan melawan hukum, penyalahgunaan narkotika, melakukan kekerasan, pemerasan atau pengancaman, ujaran kebencian, pencemaran nama baik, ataupun tindakan lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, hingga saat ini surat edaran tersebut hanya bersifat himbauan dan tidak dapat mengikat secara hukum.

Mengacu pada SE Menkominfo Nomor 3 Tahun 2016, penyedia layanan OTT didefinisikan sebagai subjek hukum yang berbentuk perorangan yaitu warga negara Indonesia atau dapat berbentuk badan atau perusahaan yang tidak berbadan hukum maupun berbadan hukum. Selain itu, OTT dapat pula didirikan oleh perorangan yang memiliki kewarganegaraan asing, atau badan usaha asing yang wajib mendirikan Bentuk Usaha Tetap (BUT) di Indonesia.⁸

Ketentuan tersebut merupakan calon definisi OTT sebagai subjek hukum. Kelambatan legislasi yang demikian menimbulkan kekosongan hukum atas penentuan hak dan kewajiban OTT. Namun, tidak menutup kemungkinan bagi perusahaan penyedia layanan dan/atau aplikasi berbasis internet membentuk BUT dan menikmati hak-haknya sampai dengan menanamkan modalnya sebagai investor asing atau *foreign direct investment*.

⁸ Lihat Angka 5 Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyediaan Layanan Aplikasi Dan/Atau Konten Melalui Internet (*Over The Top*)

Ambiguitas kedudukan hukum OTT di Indonesia menimbulkan berbagai polemik. Salah satunya adalah timbul kerugian negara karena tidak dapat mengenakan pajak pada OTT. Sedangkan pendapatan yang didapat melalui konsumsi masyarakat atas layanan OTT kian lama kian meningkat. *Global internet traffic forecast* menunjukkan bahwa sejak tahun 2014 trafik internet meningkat setiap bulannya. Menurut Cisco, pengguna internet telah mengalami peningkatan sejak tahun 2017 yang semula sebesar 45,3% dari populasi masyarakat global, akan meningkat menjadi 59,7% dari masyarakat global pada tahun 2022.⁹

Pengenaan pajak atas eksistensi OTT saat ini hanya mencakup pajak atas usaha perdagangan yang ditransaksikan melalui serangkaian perangkat dan prosedur elektronik.¹⁰ Penyedia layanan OTT yang telah meraup laba dalam kegiatan operasionalnya tidak

⁹ Cisco. *VNI Complete Forecast Highlights*. <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/service-provider/visual-networking-index-vni/vni-forecast.html?dtid=osscdc000283>. (Diakses 14 September 2020).

¹⁰ Lihat Pasal 8 jo. Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik

dapat dikategorikan sebagai subjek wajib pajak karena tidak terdaftar sebagai BUT. BUT didefinisikan sebagai bentuk usaha yang digunakan oleh orang pribadi dan tidak bertempat tinggal di Indonesia. Orang pribadi yang dimaksud dapat pula diartikan berada di Indonesia tidak lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam 12 (dua belas) bulan.

Selain orang pribadi, BUT juga dapat berupa badan yang tidak didirikan serta tidak bertempat kedudukan di Indonesia untuk menjalankan usahanya berupa tempat kedudukan manajemen, cabang perusahaan, kantor perwakilan, gedung kantor, ruang untuk promosi dan penjualan, dan sumber pendukung usaha lainnya.

Usaha BUT dapat berupa pemberian jasa yang dilakukan lebih dari 60 (enam puluh) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, bertindak selaku agen yang kedudukannya tidak bebas, sampai dengan penyediaan komputer, penyediaan agen elektronik, atau peralatan otomatis yang dimiliki, disewa, atau digunakan oleh penyelenggara transaksi elektronik

untuk menjalankan kegiatan usahanya.¹¹

2. Aturan hukum bagi penyedia layanan *over the top* menurut perundang-undangan singapura

Belum adanya aturan hukum yang secara jelas mengatur mengenai OTT seperti *Google*, *Netflix* atau perusahaan berbasis internet lainnya di Indonesia, dapat diindikasikan sebagai kekosongan hukum. Oleh karena itu, Indonesia dapat mengikuti jejak negara tetangga yang telah terlebih dahulu menerapkan regulasi pada OTT. Pada sub-bab ini akan dibahas mengenai regulasi negara tetangga yang telah menerapkan Undang-Undangnya terhadap OTT yaitu Singapura. Regulasi yang mengatur OTT di Singapura adalah *Content Code For Over-The-Top, Video-On-Demand And Niche Services (Content Code Of OTT)*.

Merujuk pada ketentuan pembukaan yang terdapat didalam *Content Code Of OTT* disebutkan

¹¹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

bahwa program televisi dan radio terutama produksi lokal, dapat memberikan pengaruh yang signifikan pada komunitas. Oleh karena itu, Kode Konten untuk *Over-the-Top* ("OTT"), *Video-on-Demand* ("VOD") dan *Niche Services* ("the Code") perlu dilakukan pendaftaran yang selanjutnya akan berlisensi di bawah *Broadcasting Act* (Cap. 28). Tujuan penerapan sistem lisensi adalah mengatur dan membatasi konten yang akan disiarkan sehingga tidak bertentangan dengan kepentingan dan/atau ketertiban umum, kerukunan nasional, atau menyinggung kesusilaan.¹²

Pendaftaran konten untuk mendapatkan lisensi dilakukan melalui lembaga *Overseas Vendor Registration* (OVR). OVR menarik pajak penjualan layanan kepada para perusahaan OTT. Pendaftaran ini juga erat kaitannya dengan penentuan konten mana saja yang dapat ditayangkan. Selain itu, Singapura juga menarik pajak terhadap setiap konten dan/atau film yang ditayangkan.

¹² Lihat Angka 1 Preamble Content Code For Over-The-Top, Video-On-Demand And Niche Services.

Pemerintah Singapura juga mewajibkan pendaftaran kepada OTT luar negeri dengan omset global tahunan lebih dari USS1 juta dan/atau yang telah menjual layanan digital senilai lebih dari USS100 ribu kepada pelanggan di singapura dalam periode 12 (dua belas) bulan. Direktur Riset *Gartner*, *Adrian lee*, turut memberikan keterangan bahwa penyedia layanan OTT akan dibebankan biaya operasional yang lebih tinggi untuk menghindari penjualan layanan senilai USS100 ribu.¹³

Kemudian untuk menjamin agar penerapan terhadap ketentuan ini diterapkan, lembaga *Infocomm Media Development Authority* (IMDA) juga diberdayakan berdasarkan Undang-Undang Penyiaran (Cap. 28). IMDA dapat menjatuhkan sanksi, termasuk pengenaan denda uang pada penyiar atau penyedia layanan manapun yang melanggar Kode Konten untuk *Over-the-Top* ("OTT"), *Video-on-Demand* ("VOD") dan *Niche Services* ("the

¹³ CNN Indonesia. *Singapura Tarik Pajak Layanan Digital Netflix dkk Awal 2020*. <http://m.cnnindonesia.com/teknologi/20191231171852-185-461429/singapura-tarik-pajak-layanan-digital-netflix-dkk-awal-2020>. (Diakses 20 September 2020).

Code"). IMDA sendiri diartikan sebagai administrator pajak utama Pemerintah.

Singapura dalam Ketentuan *Content Code Of OTT*, telah jelas mengatur dan menjelaskan klasifikasi film mana saja yang perlu diberi label dan/atau tanda sehingga orang tua akan lebih selektif memilih film yang layak untuk diberikan pada anaknya. Sebagai contoh, film diberikan peringkat sesuai dengan panduan klasifikasi yang tertera pada bagian 1: Klasifikasi point 1.1, yang mana dibagi menjadi enam peringkat antara lain sebagai berikut :¹⁴

- a. G – Umum;
- b. PG - Bimbingan orang tua;
- c. PG13 – Bimbingan orang tua untuk anak-anak di bawah usia 13 tahun;
- d. NC 16 – Bukan untuk anak-anak di bawah 16 Tahun;
- e. M18 – Dewasa usia 18 tahun atau 18 tahun ke atas; dan
- f. R21 – Terbatas Untuk Orang 21 Tahun ke atas.

Melalui aturan tersebut, film dan/atau konten yang akan disiarkan seluruhnya harus diberikan label

¹⁴ Lihat Angka 1.1 Part 1: Classification Content Code For Over-The-Top, Video-On-Demand And Niche Services.

dan/atau peringkat yang menjelaskan bahwa konten tersebut diperuntukan untuk konsumen pada tingkatan yang seperti apa Khusus pada konten R21 tetap harus diberikan pengamanan yang ketat yaitu berupa penguncian secara *default* sehingga calon penggunanya diharapkan untuk membelinya terlebih dahulu atau dapat melihatnya melalui PIN R21. Konten R21 tidak dapat ditawarkan secara gratis.¹⁵

Seluruh tayangan, konten, maupun program yang hendak disiarkan harus memenuhi kententuan-ketentuan yang berlaku sebagaimana yang diamanatkan *Content Code Of OTT*. Salah satu ketentuannya adalah konten layanan OTT harus memenuhi kepentingan Nasional dan Umum dengan cara:¹⁶

- a. Mematuhi Hukum yang berlaku di Singapura;
- b. Tidak merusak kepentingan nasional, keamanan nasional, kepentingan umum, keamanan publik, atau ketertiban umum;

¹⁵ Lihat Angka 1.3 Bagian 1: Classification Content Code For Over-The-Top, Video-On-Demand And Niche Services.

¹⁶ Lihat Angka 4.1 Classification Content Code For Over-The-Top, Video-On-Demand And Niche Services.

- c. Tidak merusak hubungan singapura dengan negara lain; dan
- d. Tidak mengandung pesan ekstremis atau anarkis, seperti advokasi atau mempromosikan penggunaan kekerasan.

Oleh karena itu, layanan atas konten yang akan ditayangkan harus dipastikan telah tidak menyalahi ketentuan yang ada. Selain diaturnya ketentuan untuk memenuhi kepentingan Nasional dan Umum, dalam ketentuan *Content Code Of OTT* diatur pula atas konten yang hendak ditayangkan harus memperhatikan terhadap kerukunan ras dan agama, sehingga terhadap konten yang hendak ditayangkan tidak menimbulkan kerusuhan dan/atau perpecahan dikemudian hari.

Program-program yang harus diperhatikan berkaitan dengan pencegahan kerusuhan atas kerukunan ras dan agama adalah:

- a. Dibuat sekuler dan tidak bersifat proselit;
- b. Menyajikan rujukan ras dan agama secara akurat dengan cara yang bermartabat;

- c. Tidak merendahkan atau menyenggung kepekaan ras atau kelompok agama; dan
- d. Menghasut dan/atau cenderung menghasut intoleransi ras dan/atau agama, atau kesalahpamanan, tidak boleh disiarkan.

Sehingga dengan adanya ketentuan tersebut maka setiap konten yang hendak ditayangkan di Singapura harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang termuat didalam *Content Code Of OTT* guna tercipta rasa aman dan kondusif terhadap negara Singapura.

Aturan Hukum Yang Dapat Diterapkan Bagi Penyedia Layanan Over The Top Di Indonesia

Teknologi dalam bidang informasi dan komunikasi telah mengalami revolusi yang cukup signifikan. Perkembangan teknologi selalu diikuti pembaharuan yang terus-menerus dan kemudian akan disusul dengan teknologi lainnya. Perkembangan bergerak seiring dengan meningkatnya kemudahan akses internet di setiap negara secara global. Internet telah menjadi

kebutuhan bagi manusia zaman digital. Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI) berpendapat bahwa jasa layanan telekomunikasi tradisional seperti *voice* dan *short message service* atau layanan pesan singkat telah mengalami penurunan.¹⁷ Hal tersebut menuntut Operator Telekomunikasi untuk menciptakan peluang dan inovasi baru supaya dapat bersaing dengan layanan OTT.

OTT akan menjadi salah satu pemicu yang membebani jaringan operator dalam negeri di tahun-tahun mendatang jika masih mengandalkan jasa tradisional atau menjadi pengantar data yang baik (*dumb pipe*). ATSI mengungkap bahwa belanja modal operator yang dihabiskan untuk peningkatan jaringan dan layanan data selama tahun 2011 berkisar Rp.30 (tiga puluh) triliun, di mana 90% (sembilan puluh persen) bagiannya terpakai, sedangkan pada tahun 2012 porsinya terpakai sebanyak 60%

(enam puluh persen).¹⁸ Namun, dana yang diinvestasikan tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh Operator Telekomunikasi.

Sejumlah asosiasi bisnis menjabarkan analisisnya bahwa hal itu terjadi karena OTT telah menguasai lebih dari 80% (delapan puluh persen) aplikasi di ponsel dan juga telah mendapatkan *revenue* hampir 90% (sembilan puluh persen). Biaya untuk membangun infrastruktur data, lima kali lebih mahal dibanding *voice*. Di sisi lain, *revenue* yang dihasilkan dari layanan data menjadi hanya satu per lima dari layanan *voice*.

Persaingan produksi yang demikian turut memberikan dampak kepada pengguna smartphone yang lebih memilih layanan OTT dibanding layanan yang ditawarkan oleh Operator Telekomunikasi. Isu-isu dan pemasalahan terkait OTT di Indonesia sebenarnya sudah dijelaskan di SE Menkominfo Nomor 3 Tahun 2016. Surat edaran tersebut menekankan kepada penyedia layanan OTT dan para penyelenggara jasa telekomunikasi

¹⁷ OTT Rugikan Operator Telekomunikasi. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f609b640ea25/ott-rugikan-operator-telekomunikasi>. (Diakses 20 Desember 2020).

¹⁸ Abdul Salam Taba. *Kontroversi Layanan OTT*. <https://selular.id/2014/12/kontroversi-layanan-ott/>. (Diakses 20 Desember 2020).

untuk menyiapkan diri dalam mematuhi regulasi penyediaan layanan aplikasi dan atau konten melalui internet.¹⁹

Aturan terkait layanan OTT dalam SE Menkominfo Nomor 3 Tahun 2016 adalah bentuk sikap tegas Pemerintah kepada perusahaan penyedia layanan OTT seperti *google, facebook, twitter, whatsapp* dan lain-lain. Apabila perusahaan-perusahaan tersebut tidak mendirikan BUT, maka akan dipaksa untuk mendirikan BUT di Indonesia. Sikap Pemerintah yang demikian bertujuan supaya penyedia layanan OTT memberikan kontribusi yang sama dengan perusahaan dalam negeri, karena ada pajak yang harus dibayarkan atas keuntungan yang diperoleh Negara Indonesia.

Hal tersebut merupakan sebuah tantangan bagi Kementerian Kominfo sebab masih banyak layanan OTT asing yang bersifat ilegal. Pajak merupakan cara untuk mengatasi masalah layanan OTT yang bersifat ilegal. Seharusnya perusahaan OTT yang ingin

beroperasi di Indonesia wajib mendirikan kantornya di Indonesia, mematuhi peraturan yang ada, dan membayar pajak.

Pembayaran pajak secara umum atau alternatif pemajakan bagi penyedia layanan OTT asing di Indonesia, telah cukup memenuhi prinsip-prinsip kebijakan pajak sebagaimana telah diterapkan negara-negara maju. Namun, masih terdapat beberapa prinsip kebijakan pajak yang masih kurang terpenuhi yaitu, *neutrality, certainty and simplicity*, serta *proportionality*.

Merujuk pada prinsip Alternatif *Diverted Profit Tax* (DPT) di Negara Inggris, *Multinational Anti-Avoidance Law* (MAAL) dan *Diverted Profit Tax* (DPT) di Negara Australia, serta *Equalisation Levy* di Negara India. Pada alternatif DPT di Negara Inggris serta MAAL dan DPT di Negara Australia belum memenuhi prinsip *certainty and simplicity* karena regulasinya yang kompleks namun terdapat ketidakpastian yang cukup tinggi.

Pada alternatif *Equalisation Levy* di Negara India kurang memenuhi prinsip *neutrality* dan *proportionality* karena tidak

¹⁹ Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Penyediaan Layanan Aplikasi Dan Atau Konten Melalui Internet (*Over The Top*).

menggunakan prinsip umum perpajakan internasional yang berlaku dan hanya menargetkan pembayaran pajak pada transaksi *Business to Business* (B2B) iklan online yang diterima oleh penyedia layanan OTT asing.²⁰ Walaupun secara formal berada di luar Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B), DPT dan *Equalisation Levy* secara material mengatur ketentuan yang sama dengan P3B. Sehingga ketentuan DPT dan *Equalisation Levy* mengesampingkan ketentuan P3B ataupun *tax treaty override*²¹.

Namun, penerapan DPT dan *Equalisation Levy* yang demikian dapat menimbulkan pajak berganda. Sementara itu, penerapan alternatif optimalisasi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di Indonesia tidak akan

menimbulkan *treaty override* karena PPN tidak berada dalam ruang lingkup P3B. Apabila merujuk pada penerapan alternatif pemajakan tersebut, maka Indonesia harus menghadapi beberapa tantangan.

Tantangan yang harus dihadapi bila terjadi penerapan DPT Negara Inggris dan *Equalisation Levy* Negara India yaitu, Indonesia perlu membentuk undang-undang perpajakan baru di luar Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU Nomor 36 Tahun 2008). Sedangkan bila terjadi penerapan alternatif MAAL dan DPT Negara Australia hanya memerlukan perubahan atas UU Nomor 36 Tahun 2008 dengan menempatkan ketentuannya dalam GAAR.

Optimalisasi PPN memerlukan perubahan ketentuan peraturan PPN terkait dengan pendaftaran, pemungutan, dan pelaporan PPN bagi penyedia layanan OTT asing. Perubahan ini diperlukan untuk dapat mengukuhkan penyedia layanan OTT asing sebagai Pengusaha Kena

²⁰ *Business to Business* (B2B) adalah transaksi jual beli melalui internet antara bisnis dengan bisnis. Pihak yang terlibat dalam transaksi jual beli adalah penjual dan pembeli sebagai pelaku bisnis dari negara yang berbeda. Lihat Setiadi Alim Lim, Lilik Indrawati. (2016). Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai Transaksi *E-Commerce* di Indonesia. *Jurnal Bisnis Perspektif*, 8(1), h.46.

²¹ *Tax treaty override* mengacu pada suatu beleid hukum domestik yang mengesampingkan ketentuan dalam pajak antar negara atau *tax treaty*. Lihat DDT. *Keluar dari Jerat Tax Treaty Override*. <https://news.ddtc.co.id/keluar-dari-jerat-tax-treaty-override-6456>. (Diakses 05 Januari 2021)

Pajak (PKP) sehingga harus memenuhi kewajiban PPN-nya.

Penyedia layanan OTT asing di Indonesia hanya dapat dikenakan pajak penghasilan apabila telah melakukan kegiatan usaha melalui BUT. Padahal, penentuan BUT bagi penyedia layanan OTT asing masih mengandalkan keberadaan fisik sebagaimana diatur dalam UU Nomor 36 Tahun 2008 dan Undang-Undang P3B. Akibatnya, penyedia layanan OTT asing yang umumnya tidak memiliki keberadaan fisik di Indonesia tidak dapat ditetapkan sebagai BUT dan belum dapat dikenakan pajak atas penghasilan yang diperolehnya dari Indonesia.

Penyerahan barang dan jasa digital oleh penyedia layanan OTT asing kepada konsumen di Indonesia merupakan objek PPN yang wajib dipungut, disetor, dan dilaporkan sendiri oleh konsumen (*self assessment*). Pada transaksi *Business to Consumer* (B2C)²² penyerahan barang dan jasa digital, konsumen

orang pribadi atau badan yang bukan PKP tidak memiliki insentif untuk memungut, menyetor, dan melaporkan PPN karena tidak dapat mengkreditkan PPN Masukan. Akibatnya, sistem pemungutan PPN secara *self assessment* menjadi tidak efektif sehingga negara kehilangan banyak potensi penerimaan PPN dari transaksi B2C penyerahan barang dan jasa digital. Alternatif pemajakan bagi penyedia layanan OTT asing yang paling memungkinkan untuk diterapkan adalah optimalisasi PPN dengan mewajibkan penyedia layanan OTT asing mendaftarkan diri untuk dikukuhkan sebagai PKP.

Besarnya kerugian yang dialami oleh Operator Telekomunikasi karena layanan OTT, menjadi alasan utama pembentukan regulasi tersendiri untuk mengatasi permasalahan tersebut. Tujuan adanya regulasi tentang layanan OTT adalah sebagai pengontrol pertumbuhan OTT, artinya OTT yang masuk ke Indonesia bisa lebih terpercaya. Pemerintah dapat menggunakan kebijakannya untuk memilih atau melakukan seleksi terhadap layanan OTT yang ingin masuk ke Indonesia.

²² *Business to Consumer* (B2C) adalah transaksi jual beli melalui internet antara bisnis dengan konsumen. Subjek hukum yang terlibat umumnya adalah penjual sebagai pelaku bisnis dan pembeli yang merupakan konsumen akhir, yang keduanya berasal dari negara berbeda. Lihat Setiadi Alim Lim, Lilik Indrawati. *Op.Cit.*, h.46.

OTT dalam hal ini juga harus bisa menjaga data *privacy* pengguna serta memberikan timbal balik yang nyata kepada Operator. Kemudian, *Tax Fee and Authorization* atau pejabat perusahaan OTT wajib membayarkan pajak kepada Pemerintah Indonesia untuk beroperasi di Indonesia. Pemerintah memberikan izin beroperasi kepada pihak OTT dengan aturan-aturan yang wajib dipatuhi oleh pihak OTT.

Apabila bercermin pada Negara Singapura, pengaturan regulasi OTT sudah diatur dalam *Content Code of OTT*. Hal tersebut memudahkan Singapura dalam memenuhi pajak yang akan diperoleh oleh pemerintah setempat dan juga Negara Singapura memiliki otoritas dalam mengatur dan membatasi konten yang akan disiarkan sehingga tidak adanya hal-hal negatif atau hal-hal yang melanggar kesusastraan dan ketertiban umum.

Ketentuan pengaturan yang diterapkan oleh lembaga IMDA juga diberdayakan berdasarkan Undang-Undang Penyiaran (Cap 28), dimana IMDA dapat memberikan sanksi termasuk denda pada penyiar atau penyedia layanan manapun yang

akan melanggar kode konten untuk OTT. Pada bidang penarikan pajak, Singapura memiliki prinsip yang telah tersistem dengan baik dimana pemerintah Singapura mewajibkan dilakukannya pendaftaran kepada perusahaan OTT yang memiliki pendapatan senilai lebih dari US\$100 ribu per tahunnya dari pelanggan di Singapura. Selain itu, penyedia layanan OTT akan dibebankan biaya operasional yang lebih tinggi dari harga yang diberikan kepada pelanggannya.

Apabila prinsip dan regulasi tersebut diterapkan di Indonesia maka hal tersebut akan memberikan beberapa dampak positif. Salah satunya adalah tertibnya penyaringan klasifikasi film atau peningkatan seleksi terhadap film atau tayangan yang akan di siarkan. Dengan demikian, konten yang seperlunya tidak memenuhi kriteria atau tidak layak untuk ditayangkan telah tersaring dan mencegah penyaluran konten negatif yang akan memberikan dampak negatif bagi pengguna layanan OTT.

Apabila Indonesia memiliki regulasi tersistem seperti Singapura, maka akan lebih menguntungkan

dalam keuangan Negara, karena dapat meningkatkan perekonomian Negara melalui sistem pajak. Di sisi lain, sistem peraturan yang baik dapat meningkatkan keharmonisan relasi sebagai dampak berkembangnya hubungan kerjasama dengan Negara lain yang ingin menyediakan layanan OTT di Indonesia.

Urgensi pembentukan peraturan bagi penyedia layanan OTT juga akan lebih mempermudah pemerintah dalam melakukan pengawasan penayangan perfilman yang ada di Indonesia. Karena seperti yang kita ketahui masih banyaknya film atau tayangan yang tidak layak untuk dijadikan konten penyiaran. Pada era teknologi zaman sekarang banyak anak-anak menggunakan *smartphone* untuk melakukan dan/atau mendapatkan tayangan konten dengan cara yang mudah dan sulit terkontrol.

Tak hanya itu, konten penyiaran atau film yang melanggar asusila dan tidak patut di contoh dalam kehidupan sehari-hari masih beredar secara masif. Apabila masyarakat tidak memahami risiko dan mengikuti adegan pada film atau

konten tersebut akan menyebabkan peningkatan tindakan kriminal atau perbuatan-perbuatan yang melanggar ketertiban dan keamanan negara.

KESIMPULAN

Perbedaan atas penyediaan jasa layanan berbasis OTT di Indonesia dan Singapura terletak pada sistem penyaluran konten dan sistem penarikan pajak. Pembatasan konten penyiaran di Indonesia dinyatakan secara tegas dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 29 Undang-Undang ITE. Singapura turut mengesahkan batasan dan klasifikasi bagi konten layanan OTT yang akan disiarkan kepada publik. Namun, konten tersebut tidak serta merta dapat disiarkan secara langsung.

Penyedia layanan OTT harus mendaftarkan perusahaannya dan memiliki lisensi terlebih dahulu. Di sisi lain, Indonesia tidak dapat menarik pajak atas kegiatan operasional penyedia layanan OTT karena tidak termasuk subjek wajib pajak. Pendapatan yang diperoleh hanya berasal dari pajak atas usaha perdagangan melalui serangkaian perangkat dan prosedur elektronik. Sedangkan Singapura memanfaatkan

kewajiban pemilikan lisensi sebagai tanda bukti wajib pajak. Penyedia layanan OTT yang telah berlisensi wajib membayar pajak dan biaya operasional atas tiap-tiap konten dan/atau film yang ditayangkan di Negara Singapura.

Pengaturan yang dapat diterapkan bagi penyedia layanan berbasis OTT di Indonesia adalah penetapan penyedia layanan OTT sebagai subjek wajib pajak. Saat ini, penarikan pajak bagi penyedia layanan OTT di Indonesia hanya bergantung pada pelaksanaan SE Menkominfo Nomor 3 Tahun 2016 yang mewajibkan OTT berdiri sebagai BUT di Indonesia.

Atas dasar itu, penyedia layanan OTT akan tergolong sebagai subjek wajib pajak dan akan tunduk pada ketentuan UU Nomor 36 Tahun 2008. Apabila Indonesia menelaah sistem penarikan pajak melalui kepemilikan lisensi di Negara Singapura, maka akan diperoleh sistem yang lebih simpel serta dapat mengoptimalkan kinerja pemerintah dan pendapatan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4252).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4893).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2017 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 199, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6117).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 222, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6420).

Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyediaan Layanan Aplikasi Dan/Atau

Konten Melalui Internet
(*Over The Top*)
Classification Content Code For
Over-The-Top, Video-On-
Demand And Niche Services.

Jurnal

Setiadi Alim Lim dan Lilik Indrawati, Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai Transaksi E-Commerce di Indonesia, *Jurnal Bisnis Perspektif*, Volume 8, Nomor 1, Januari 2016.

Internet

Abdul Salam Taba. (2014). Kontroversi Layanan OTT. <https://selular.id/2014/12/kontroversi-layanan-ott/>, diakses 20 Desember 2020.

Cisco. (2020). VNI Complete Forecast Highlights. <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/service-provider/visual-networking-index-vni/vni-forecast.html?dtid=osscdc000283>, diakses 14 September 2020.

CNN Indonesia. (2019). Singapura Tarik Pajak Layanan Digital Netflix dkk Awal 2020. <http://m.cnnindonesia.com/teknologi/20191231171852-185-461429/singapura-tarik-pajak-layanan-digital-netfix-dkk-awal-2020>, diakses 20 September 2020.

DDTC. (2016). Keluar dari Jerat Tax Treaty Override. <https://news.ddtc.co.id/keluar-dari-jerat-tax-treaty-override-6456>, diakses 05 Januari 2021.

Fahmi Ahmad Burhan. (2020). Kominfo Blokir Aplikasi

Boom Live Karena Konten Bidan Bugil. <https://katadata.co.id/desyetyowati/digital/5f47b262c3bd2/kominfo-blokir-aplikasi-boom-live-karena-konten-bidan-bugil>, diakses 10 September 2020.

Hukum Online.Com. (2012). OTT Rugikan Operator Telekomunikasi. (2020). <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f609b640ea25/ott-rugikan-operator-telekomunikasi>, diakses 20 Desember 2020.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). RCTI dan Inews Gugat Ketentuan UU Penyiaran ke MK. https://www.mkri.id/public/content/infoandum/press/pdf/press_1275_22.6.20%2039.PU_U-XVIII.2020%20UU%20Penyiaran%20%20I%20ASF.pdf, diakses 9 September 2020.

Rehia Sebayang. (2019). Video Penembakan Selandia Baru Ditonton 4.000 Kali. <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20190319170329-37-61654/facebook-video-penembakan-selandia-baru-ditonton-4000-kali>, diakses 10 September 2020.

Wahyu Budi Santoso. (2020). Tiga Negara yang Sukses Ajukan Aturan Konten Berbasis Internet. <https://autotekno.sindonews.com/read/54187/207/tiga-negara-yang-sukses-ajukan-aturan-konten-berbasis-internet-1590926738>, diakses 10 September 2020.

Tanggung Gugat Wanprestasi atas Jual Beli Tanah dan Bangunan di Bawah Tangan

(Studi Putusan No. 1593 K/Pdt/2016)

Annisa Setiadi, Lady Dara Krismasi, Renani Oktavia, Yuliatin Nur Ningsih
Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email : annisa.setiadi-2019@fh.unair.ac.id, lady.dara.krismasi-2019@fh.unair.ac.id,
renani.oktavia-2019@fh.unair.ac.id, yuliatin.nur.ningsih-2020@fh.unair.ac.id,

Abstrak

Upaya untuk mendapatkan tanah dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan perjanjian jual beli yang harus dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Tidak banyak juga dalam jual beli tanah dan bangunan dibuat di bawah tangan tanpa melalui PPAT, sehingga pihak yang menjual tidak dapat memenuhi kewajibannya karena kelalaian atau kesengajaan (wanprestasi). Akibat hukum dari adanya wanprestasi dapat berupa membayar ganti kerugian, membatalkan atau memutuskan perjanjian lewat hakim, resiko beralih kepada debitur, membayar biaya perkara apabila diperkarakan di muka hakim, dan memenuhi perjanjian jika masih dapat dilakukan atau pembatalan disertai dengan pembayaran ganti kerugian.

Kata kunci: Tanah, Bangunan, Wanprestasi, Jual Beli

Abstract

Efforts to obtain land can be carried out in various ways, one of which is a sale and purchase agreement that must be carried out at a place designated by the Land Deed Making Officer (PPAT). There is not much buying in the sale and purchase of land and buildings made under the hands without going through PPAT, so the selling party cannot fulfill his wishes due to negligence or deliberation (default). The legal consequences of default can be in the form of payment of compensation, replacement or coverage through a judge, payment of compensation for the debtor, payment of case fees before the judge, and agreement that can be done or shared with the help of changing compensation.

Keywords: *Land, Buildings, Defaults, Buy and Sell*

PENDAHULUAN

Rumah atau bangunan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang alasnya berupa tanah. Tanah harus dimanfaatkan sebesarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta harus dijaga kelestariannya. Dengan semakin tingginya pertumbuhan penduduk, kebutuhan tanah semakin meningkat dan menyebabkan harga tanah semakin mahal. Oleh karena itu, tidak jarang tanah sering menjadi bahan sengketa, misalnya dalam proses pengalihan kepemilikan tanah.

Untuk mengatur mengenai pemanfaatan tanah atau lahan agar tidak menimbulkan sengketa, Pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan pada tanggal 24 September 1960 yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan berlakunya UUPA, maka dua sistem hukum yang mengatur mengenai hukum tanah yaitu hukum barat yang terdapat dalam KUHPerdata dan hukum adat dikesampingkan.

Upaya untuk mendapatkan tanah dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya adalah dengan cara jual beli. Melalui jual beli, hak kepemilikan tanah beralih dari satu pihak ke pihak lain. Jual beli biasanya dilakukan dengan perjanjian atau yang dikenal dengan perjanjian jual beli. Perjanjian jual beli merupakan perjanjian yang bersifat riil, maksudnya penyerahan barang yang diperjanjikan merupakan syarat yang mutlak dipenuhi untuk adanya sebuah perjanjian.¹

Jual beli dianggap sudah terjadi jika kedua belah pihak mencapai kesepakatan tentang kebendaan tersebut dan harganya meskipun benda itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 1458 KUHPerdata.

Perjanjian jual beli tanah harus dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bertugas untuk membuat Akta Jual Beli (AJB) tanah. Namun dalam prakteknya, perjanjian jual beli

¹ R. Subekti, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Edisi 5, 1988, hlm. 29

tersebut dibuat di bawah tangan tanpa melalui PPAT hingga pihak yang menjual tidak dapat memenuhi kewajiban sesuai yang disepakati dalam perjanjian. Hal ini disebabkan karena adanya *overmacht* dan wanprestasi.

Overmacht atau keadaan menaksa adalah keadaan tidak dapat dipenuhinya prestasi oleh debitur karena terjadi suatu peristiwa bukan karena kesalahannya, peristiwa mana tidak dapat diketahui atau tidak diduga akan terjadi pada waktu membuat perikatan.²

Wanprestasi adalah tidak terpenuhinya atau lali melaksanakan kewajiban (prestasi) sebagaimana yang ditentukan dalam perjanjian yang dibuat antara kreditur dengan debitur.³

Dengan penjelasan dalam latar belakang di atas dapat dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimakah kewajiban hukum pihak penjual atas

tanah dan bangunan terhadap pihak pembeli ?

2. Bagaimanakah pertimbangan hakim dalam putusan No. 1593 K/Pdt/2016 ?

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu merujuk pada aturan seperti undang-undang dan literatur literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan. Adapun penulisan terhadap analisis masalah yang sedang diangkat adalah menggunakan metode deduktif.

Proses analisis bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan yang dilakukan dengan cara: mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan, pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang dipandang

² Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, Cetakan III, 1992, hlm. 27

³ Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, Cetakan VIII, 1984, hlm. 45

mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum, serta memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.

Berdasarkan uraian dari langkah-langkah penelitian hukum diatas, maka langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah mengidentifikasi fakta hukum dalam kasus, kemudian menetapkan isu hukum sebagaimana telah tercantum dalam rumusan masalah. Selanjutnya mengumpulkan bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang sedang diangkat. Kemudian bahan-bahan hukum yang telah terkumpul dikaitkan dengan isu hukum yang kemudian ditelaah lalu ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan. Kemudian hasil dari telaah permasalahan dan kesimpulan

tersebut dituangkan dalam bentuk preksripsi.

PEMBAHASAN

Dalam Kajian ini, mengkaji tanggung gugat wanprestasi jual beli tanah dan bangunan di bawah tangan yang di kaji atas putusan pengadilan. Keputusan Pengadilan atas perkara gugatan berdasarkan suatu sengketa.

1. Tinjauan Umum Hukum Perikatan

a. Pengertian Perikatan

Hukum perikatan diatur dalam buku III KUHPerdata, yang mana dalam buku III tersebut diberi judul “Tentang Perikatan”. Istilah perikatan menurut R. Subekti yaitu suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.

b. Hubungan Perikatan dan Perjanjian

Ketentuan mengenai definisi perjanjian terdapat dalam Pasal 1313 KUHPerdata yang menyebutkan: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana

satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”

Dari perbuatan tersebut timbul suatu hubungan antara dua orang atau lebih yang dinamakan perikatan. Perjanjian itu melahirkan suatu perikatan antara dua orang atau lebih yang membuatnya. Dengan demikian, hubungan antara perikatan dan perjanjian adalah bahwa perjanjian itu melahirkan perikatan. Dengan kata lain perjanjian adalah salah satu sumber dari perikatan.

2. Perjanjian Pada Umumnya

Istilah perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPerdata yaitu “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.

Perjanjian yang sah adalah perjanjian yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang. Menurut Pasal 1320 KUHPerdata, suatu perjanjian harus memenuhi persyaratan, yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya
- 2) Cakap untuk membuat suatu perjanjian

3) Mengenai suatu hal tertentu

4) Sebab yang diperbolehkan

3. Tinjauan Umum Jual Beli

Jual beli merupakan perjanjian dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu benda dan pihak lain untuk membayar harga benda yang telah di perjanjikan.

Hak penjual dalam pelaksanaan perjanjian jual beli adalah menerima pembayaran dari harga yang telah disepakati oleh pembeli dari barang yang ia jual kepada pihak pembeli. Bagi pihak penjual ada dua kewajiban utama, yaitu menyerahkan hak milik atas barang yang diperjual belikan dan menanggung kenikmatan ketentraman atas barang tersebut dan menanggung terhadap cacat-cacat barang yang dijual belikan yang tersembunyi.

Hak pembeli dalam pelaksanaan perjanjian jual beli terdapat dalam Pasal 1481 KUHPerdata, yaitu: hak menerima barang dan hak menunda pembayaran. Kewajiban utama pembeli adalah membayar harga pembelian dalam waktu dan tempat

sesuai dengan yang ada dalam perjanjian. Ada pula kewajiban pelengkap bagi pembeli dalam Pasal 1476 KUHPerdata yaitu pembeli wajib memenuhi biaya pengambilan benda. Maksudnya adalah segala sesuatu yang wajib dikeluarkan untuk mengangkut benda dari tempat penjual ke tempat pembeli.

4. Pengertian Jual Beli Tanah

a. Pengertian Jual Beli Tanah Sebelum Berlakunya UUPA

Sistem hukum tanah terbagi menjadi dua sistem hukum sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan dahulu, yaitu:

1) Jual beli tanah menurut hukum barat

Menurut hukum barat tidak ada bedanya jual beli tanah dengan jual beli benda-benda bukan tanah.

Dalam Pasal 1458 KUHPerdata dapat disimpulkan bahwa jual beli tanah adalah suatu perjanjian dalam mana pihak yang mempunyai tanah, yang disebut dengan penjual, berjanji dan mengikatkan diri untuk menyerahkan haknya atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain, yang disebut pembeli. Sedangkan pihak pembeli berjanji dan mengikatkan diri untuk membayar

harga yang telah disetujui. Yang dijualbelikan menurut ketentuan hukum barat adalah tanah-tanah hak barat.

2) Jual beli tanah menurut hukum adat

Jual beli tanah menurut hukum adat adalah yang bersifat terang dan tunai. Dikatakan terang karena jual beli tanah harus dilakukan dihadapan Kepala Adat, yang fungsinya adalah untuk menjamin kebenaran tentang status tanahnya, pemegang haknya, dan keabsahan bahwa telah dilaksanakan dengan hukum yang berlaku. Sedangkan tunai adalah pemindahan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli terjadi serentak dan secara bersamaan dengan pembayaran harga dari pembeli kepada penjual.

b. Pengertian Jual Beli Tanah Sesudah Berlakunya UUPA

Dalam jual beli tanah menurut hukum tanah positif sekarang ini, terjadi pemindahan hak yang berarti pemindahan penguasaan secara yuridis dan secara fisik sekaligus. Namun demikian, ada kalanya pemindahan hak tersebut harus secara yuridis saja karena fisik tanah masih ada dibawah penguasaan

orang lain.

Terdapat dua kemungkinan pembayaran harga oleh pihak pembeli kepada penjual yaitu dibayar seluruhnya pada saat terjadi jual beli atau baru dibayar sebagian. Walaupun demikian, jual beli telah dinyatakan selesai dan sah apabila sudah terjadi penyerahan secara yuridis dan telah dibayar sebagian.

Sebelum melakukan jual beli tanah harus diperhatikan syarat materiil sahnya jual beli tanah, yaitu:

- 1) Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan
- 2) Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan
- 3) Tanah hak yang bersangkutan boleh diperjualbelikan menurut hukum
- 4) Tanah hak yang bersangkutan tidak dalam sengketa.

5. Tinjauan Umum Prestasi dan Wanprestasi

Prestasi adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh debitur yang merupakan hak dari kreditur. Berdasarkan Pasal 1234 KUHPerdata ada tiga macam perikatan, yaitu perikatan untuk berbuat sesuatu, perikatan untuk menyerahkan sesuatu dan perikatan untuk tidak

berbuat sesuatu.

Wanprestasi adalah kelalaian debitur untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Debitur juga dapat dikatakan melakukan wanprestasi apabila ia melanggar perjanjian dengan melakukan atau berbuat sesuatu yang seharusnya tidak boleh dilakukannya.

Wanprestasi seorang debitur dapat berupa empat macam, yaitu:

1. Tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya;
2. Melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana dijanjikan;
3. Melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat;
4. Melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.

Terhadap kelalaian debitur diancamkan beberapa sanksi atau hukuman. Hukuman atau akibat-akibat bagi debitur yang lalai ada empat macam, yaitu:

1. Membayar kerugian yang diderita oleh kreditur atau

- dengan singkat dinamakan ganti rugi;
2. Pembatalan perjanjian atau juga dinamakan pemecahan perjanjian;
 3. Peralihan resiko;
 4. Membayar biaya perkara, kalau sampai diperkarakan di depan hakim.
- A. Kewajiban Hukum Pihak Penjual Atas Tanah dan Bangunan Terhadap Pihak Pembeli
- Kewajiban Hukum Dalam Perjanjian Jual Beli

Perjanjian jual beli disebutkan dalam Pasal 1457 KUHPerdata yang menyatakan: "Jual beli adalah suatu persetujuan yang mengikat pihak penjual berjanji menyerahkan sesuatu barang/benda (*zaak*) dan pihak lain yang bertindak sebagai pembeli mengikat diri berjanji, untuk membayar harga". Pengertian yang diberikan Pasal 1457 KUHPerdata, perjanjian jual beli sekaligus membebangkan dua kewajiban yaitu:⁴

- a. Kewajiban pihak penjual menyerahkan barang yang dijual kepada pembeli.

- b. Kewajiban pihak pembeli membayar harga barang yang dibeli kepada penjual.

Dalam perjanjian jual beli, kedua belah pihak sepakat untuk menentukan hak dan kewajiban yang mengikatkan mereka untuk ditaati dan dijalankan. Hak penjual adalah menerima harga barang yang telah dijualnya dari pihak pembeli. Sedangkan kewajiban pihak penjual adalah sebagai berikut :

- a. Menyerahkan hak milik atas barang yang diperjualbelikan
- b. Memberi jaminan bahwa barang yang dijual tidak mempunyai sangkutan apapun baik berupa tuntutan maupun pembebanan. Penjual harus menjamin barang yang dijual dalam keadaan :
 - 1) Tenteram dan damai dalam kekuasaan kepemilikan pembeli tanpa gangguan dari siapapun juga.
 - 2) Menjamin bahwa barang yang dijual tidak mempunyai cacat tersembunyi dan cacat yang nyata.

Hak pembeli adalah

⁴ M.Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 181

menerima barang yang telah dibelinya baik secara nyata maupun secara yuridis. Berdasarkan Pasal 1513 KUHPerdata, kewajiban utama pembeli adalah membayar harga pembelian pada waktu dan tempat yang telah ditetapkan dalam perjanjian.

B. Akibat Hukum Wanprestasi

Kewajiban hukum adalah kewajiban yang harus dipenuhi dan jika tidak dipenuhi akan menimbulkan akibat hukum, yaitu adanya tuntutan dari pihak yang berhak agar pihak yang mempunyai kewajiban itu memenuhi kewajibannya. Adapun akibat hukum dalam wanprestasi adalah hukuman atau sanksi berupa :

- a. Membayar ganti kerugian (Pasal 1243 KUHPerdata)
- b. Membatalkan atau memutuskan perjanjian lewat hakim (Pasal 1266 KUHPerdata)
- c. Resiko beralih kepada debitur sejak terjadinya wanprestasi (Pasal 1237 KUHPerdata)
- d. Membayar biaya perkara apabila diperkarakan di muka hakim
- e. Memenuhi perjanjian jika

masih dapat dilakukan, atau pembatalan perjanjian disertai dengan pembayaran ganti kerugian (Pasal 1267 KUHPerdata)

C. Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Mahkamah Agung No. 1593 K/PDT/2016

Merujuk pada putusan No. 1593 K/Pdt/2016 Majelis Hakim menyatakan menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Ny. Hj. Endang Suprapti.

Bahwa gugatan Penggugat tidak jelas dan kabur, apakah gugatan Penggugat mengenai hutang piutang atau jual beli, karena dalil dan bukti yang diajukan rancu antara hutang dengan jual beli.

Bahwa bukti yang diajukan oleh Penggugat tidak jelas, tidak ada suatu perjanjian atau pernyataan yang menguatkan bukti kwitansi tanggal 28 Januari 2012 yang diajukan Penggugat sebagai bukti adanya jual beli, tetapi tidak ada syarat-syarat dan klausula yang harus dipenuhi, baik oleh Penggugat atau Tergugat sebagaimana lazimnya dalam perjanjian jual beli, oleh karena itu gugatan kabur (*obscur libel*).

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, ternyata putusan *Judex Facti* dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi Ny. Hj. Endang Suprapti tersebut harus ditolak.

Berdasarkan kasus tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa benar terjadi hubungan hukum jual beli antara Penggugat dengan pihak Tergugat yakni sebidang tanah dan rumah sebagaimana dalam gugatan Penggugat.

Bahwa *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Pekanbaru telah salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku dengan alasan bukti P.1 dan P.2 bukanlah bukti jual beli tanah dan bangunan rumah, sebagaimana pertimbangan hukum Pengadilan Tinggi Pekanbaru, yang menjadi bukti jual beli di dalam perkara kasasi ini adalah bukti P.3 yaitu Kwitansi Jual Beli tanggal 28 Januari 2012, bukti P.4 adalah Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) tanggal 09 September 2008 dan bukti P.5 berupa Foto Copy SIM C an. Eri

Sandora sebagai pengganti KTP.

Bahwa Pengadilan Tinggi Pekanbaru telah menyampangkan ketentuan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata dan juga asas-asas kebebasan berkontrak. Mengingat asas-asas perjanjian tersebut haruslah dihormati dan dijunjung tinggi sepanjang tidak bertentangan dengan Kepatutan, Keadilan dan Pri Kemanusiaan.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada Bab sebelumnya maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Jual beli adalah suatu persetujuan yang mengikat pihak penjual berjanji menyerahkan sesuatu barang/benda (zaak) dan pihak lain yang bertindak sebagai pembeli mengikat diri berjanji untuk membayar harga. Dalam perjanjian jual beli, kedua belah pihak sepakat untuk menentukan harga dan kewajiban yang mengikatkan mereka untuk ditaati dan dijalankan. Kesepakatan itu adalah untuk menimbulkan akibat hukum,

- menimbulkan hak dan kewajiban dan jika dilanggar ada akibat hukumnya yaitu adanya tuntutan dari pihak yang berhak agar pihak yang mempunyai kewajiban itu memenuhi kewajibannya berupa hukuman atau sanksi.
2. Dalam putusan Nomor 1593 K/Pdt/2016 bahwa ada beberapa hal yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam memutus suatu perkara yaitu fakta-fakta yang ada di persidangan serta mengenai bukti yang diajukan oleh Penggugat terutama bukti kwitansi tanggal 28 Januari 2012 sebagai bukti adanya jual beli.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Harahap, M.Yahya, 1986, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Alumni.

Muhammad, Abdulkadir, 1992, *Hukum Perikatan*, Cetakan III, Bandung: Alumni.

Subekti, 1984, *Hukum Perjanjian*, Cetakan VII, Jakarta: PT. Intermasa.

Subekti, R., 1988, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*, Edisi 5, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Peraturan Perundang-Undangan:
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Perlindungan Hukum terhadap Anak Perempuan sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Manusia

Rani Kusuma Wardani¹, Levina Yustitianingtyas²

Universitas Muhammadiyah Surabaya

E-mail: kusumarani456@gmail.com

Abstrak

Perkembangan dan kemajuan teknologi informasi, komunikasi, di era globalisasi sangat pesat perkembangannya, sekaligus sejalan dengan perkembangan modus kejahatannya, salah satu kejahatan dari globalisasi yaitu kejahatan perdagangan manusia terhadap anak perempuan dimasa sekarang. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normative, sebagaimana data sekunder yang dikumpulkan dari bahan primer, yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan, dan pelaksanaannya; sedangkan bahan hukum sekunder dilakukan berupa studi kepustakaan yang kemudian diolah dan dianalisa secara kualitatif, sehingga memudahkan penulis dalam menganalisa. Sering kali anak perempuan menjadi korban tindak pidana perdagangan manusia disebabkan oleh faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya perdagangan orang. Maka dari itu diperlukan perlindungan khusus bagi anak perempuan yaitu Undang-Undang nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, serta Undang-Undang nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Anak Perempuan, Tindak Pidana Perdagangan Manusia.

Abstract

The development and advancement of information technology, communication, and transportation in the era of globalization is very rapidly developing, while in line with the development of crime mode, one of the crimes of globalization is the crime of human trafficking against girls today. This study uses normative juridical approach methods, as well as secondary data collected from primary materials, in the form of legal provisions, and their implementation; while secondary legal material is done in the form of literature studies that are then processed and analyzed qualitatively, making it easier for authors to analyze. Often girls become victims of trafficking crimes because of the factors behind the occurrence of trafficking crimes. Therefore, special protection for girls is required, namely the Law of the Republic of Indonesia No. 21 of 2014 on Child Protection, as well as a special

¹ Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Surabaya

² Dosen Universitas Muhammadiyah Surabaya

Law to protect against people trafficking crimes, namely the Law of the Republic of Indonesia Number 21 of 2007 on the Eradication of People Trafficking, and the Law of the Republic of Indonesia Number 39 of 1999 on Human Rights

Keywords: Legal Protection, Girls, Human Trafficking

PENDAHULUAN

Dimasa pandemic corona disease 2019 (COVID-19) saat ini, sering kali terjadi tindak kejahatan atau tindak kriminal yang menimpah kehidupan masyarakat di Indonesia.³ Tindakan kejahatan tidak pandang bulu siapa saja bisa menjadi korban, atau target dari tindak pidana tersebut.

Kejahatan adalah perbuatan menyimpang yang dilakukan oleh seseorang atau pun kelompok terhadap nilai-nilai dan norma dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Kejahatan yang sering kali terjadi di masyarakat, diantaranya: kejahatan kekerasan terhadap orang (*violent personal crime*), kejahatan harta benda karena kesempatan (*occasional property crime*), kejahatan politik (*political crime*), kejahatan karena kedudukan atau jabatan (*occupational crime*), kejahatan konvensional (*conventional crime*), kejahatan terorganisir (*organized crime*), dan kejahatan yang dilakukan sebagai profesi (*profesi crime*).

Salah satu kejahatan terorganisir adalah kejahatan terhadap hak asasi manusia, contoh tindak pidana perdagangan manusia yang saat ini terjadi di kehidupan masyarakat, serta menjadi ancaman besar bagi negara dan bangsa di dunia termasuk di Indonesia. maraknya, perdagangan anak perempuan dibawah umur yang saat ini terjadi selama pandemic covid-19 saat ini di Indonesia.

Masih terdengar jelas di telinga kita terkait pemberitaan dimedia sosial dimana peristiwa terdapat anak-anak berusia 14-18 tahun yang tereksplorasi seksual di penjaringan, Jakarta Utara. Berdasarkan peristiwa tersebut diperoleh informasi lanjutan, bahwa anak-anak dipaksa mengonsumsi pil khusus menghambat menstruasi saat akan dijual oleh mami papi (germo). Kalau pun tidak memenuhi target anak-anak tersebut akan diberi denda sebesar Rp. 50.000. Anak-anak dibawah umur tersebut kemudian akan di jual pada pria

³ Anang Dony Irawan, Kaharudin Putra Samudra, Aldiansah Pratama, "Perlindungan Hak Asasi Manusia oleh Pemerintah pada

Masa Pandemi COVID-19", Jurnal Citizenship Virtues, 2021, 1(1), 1-6 ISSN 2775-9946

hidung belang dengan tarif Rp. 750.000 hingga Rp. 1,5 Juta.⁴

Dari peristiwa diatas, merupakan salah satu dari peristiwa yang lainnya terkait dengan kasus perdagangan orang yang menjadikan anak perempuan sebagai korban. Menurut data temuan komisi perlindungan anak terindikator, yaitu anak yang dilacurkan (31,6 persen), anak diperkerjakan dipertanian (21,1 persen), anak pemulung (15,8 persen), anak jalanan (15,8 persen), dan anak sebagai pekerja rumah tangga (PRT) (15,8 persen).⁵

Perlindungan anak merupakan Tindakan kita yang dapat dilakukan untuk menciptakan suasana agar setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajiban anak demi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar baik secara fisik, mental, dan sosial anak. Hal tersebut selaras dengan amanat Konstitusi Republik Indonesia yang tercantum dalam pasal 28 b ayat

(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Selanjutnya, perlindungan hukum terhadap anak yang menjadi korban perdagangan anak (child trafficking) sesuai amanat Undang-Undang Republik Indonesia nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak menyatakan bahwa anak korban perdagangan anak mendapat perlindungan khusus yang wajib diberikan oleh Negara, Pemerintah Daerah, dan Lembaga-lembaga negara berwenang. Terkait dengan perlindungan terhadap anak yang menjadi korban perdagangan anak (child trafficking), dalam kajian tindak pidana perdagangan anak disinggung dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Berdasarkan Latar Belakang permasalahan penulisan hukum ini memfokuskan permasalahan perlindungan hukum terhadap

⁴ Kompas.com, Rindi Nuris Velarosdela. 21 Januari (2020). “Anak-anak korban eksplorasi seksual di Penjaringan diberi pil agar tak menstruasi”, Jakarta

⁵ Survei KPAI: Dampak Pandemi, Pelacuran Anak Meningkat 31,6 Persen

anak perempuan sebagai korban tindak pidana perdagangan manusia dan upaya hukum apa yang dapat dilakukan terhadap anak perempuan sebagai korban tindak pidana perdagangan manusia.

METODE PENELITIAN

Penulisan ini adalah hasil penelitian dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data sekunder yang dikumpulkan dari bahan hukum primer, baik berupa ketentuan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaanya; bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier yang dilakukan melalui studi kepustakaan untuk diolah dan di analisa secara kualitatif. Data sekunder tersebut diperoleh melalui Teknik pengumpulan data kepustakaan (studi kepustakaan) dipilih sesuai jenis bahan hukum, sehingga memudahkan penulisan dalam menganalisa.

⁶ Ayu Rachmawati Zany, Muridah Isnawati, Abdul Fatah (2014), *Perlindungan Hukum Bagi Orang atau Badan Hukum yang Menerima Aliran Dana Pencucian Uang*”

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Perlindungan Hukum⁶ Terhadap Anak Perempuan sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Manusia

Perdagangan orang (*human trafficking*) adalah kejahatan yang dilakukan secara terorganisir, sebagaimana kejahatan ini dilakukan secara berkelompok ataupun beberapa orang yang terlibat dalam kejahatan yang melanggar hukum dan bertentangan dengan hak asasi manusia, serta peraturan perundang-undangan yang ada di indonesia. secara umum praktik perdagangan manusia menggunakan tipu daya muslihat guna untuk mengelabuhi para korbannya, yaitu anak perempuan, dengan cara menjanjikan atau iming-iming yang menggiurkan dengan peluang mendapatkan pekerjaan yang bagus, atau

http://repository.um-surabaya.ac.id/1368/3/BAB_II.pdf, diakses 1 April 2021

kesempatan untuk belajar di luar negeri.⁷

Anak merupakan aset berharga yang diberikan oleh Allah yang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan terhadap pribadi mereka serta hak-hak yang melekat dalam diri anak. Oleh itu, anak merupakan generasi bangsa, harapan bangsa dan negara dimasa mendatang, setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, berkembang, dan tumbuh dalam berpartisipasi, kebebasan serta berhak atas perlindungan dari tindak pidana.⁸

Dalam perkembangan dan kemajuan teknologi informasi, komunikasi, serta globalisasi sangat meningkat perkembangannya sekaligus sejalan dengan perkembangan modus kejahatannya, salah satu kejadian perdagangan anak khususnya anak perempuan yang dominan menjadi sasaran empuk para trafficking. Praktik perdagangan anak para trafficking

menggunakan modus untuk menjerat anak-anak perempuan menjadi korbannya, perdagangan anak saat ini beroperasional melalui dunia virtual seperti facebook, telegram, Instagram, whatsapp, michat maupun social media lainnya untuk melancarkan aksinya mereka, sehingga jejak para sindikat perdagangan anak lintas negara sulit untuk dilacak keberadaannya.

Anak perempuan lebih rentan terhadap tindak pidana perdagangan manusia dibandingkan dengan anak laki-laki.⁹ Anak perempuan cenderung diperkerjakan menjadi pelacuran dan pornografi, dunia industri khususnya industri seks telah metamorfosa dalam berbagai sektor. Jasa yang ditawarkan oleh anak perempuan adalah jasa pelayanan seks yang terjadi tidak hanya ditempat lokalisasi, namun diluar lokalisasi juga semakin meningkat perkembangannya. Lokasi-lokasi yang biasanya

⁷ Lihat pasal 1 ayat (1) UU nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan manusia

⁸ Fitri Dwi Nurjannah, Levina Yustitianingtyas, "Pelaksanaan Hak Pendidikan Anak Di LPKA Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Anak", Cakrawala

Hukum, Vol. 22 Issuee 2, September 2020, P-ISSN: 1411-2191 E-ISSN: 2723-0856, Hlm. 119-125

⁹ Perlindungan Anak "Menjaga anak-anak agar aman dari kekerasan dan eksplorasi" (Online) (<https://www.unicef.org/indonesia/id/child-protection>) diakses 14 april 2021.

tertutup oleh umum atau aparat negara sebagai tempat pelayanan seks seperti perumahan, hotel, bar, restoran, diskotik, salon kecantikan, atau café.¹⁰

Anak-anak terutama anak perempuan yang berasal dari keluarga miskin atau himpitan ekonomi, anak-anak yang kehilangan keluarga akibat perceraian, pengungsi anak, dan anak-anak menjadi korban kekerasan dalam keluarga (*child abuse*). Sehingga dapat berpotensi menjadi korban tindak pidana perdagangan manusia, khususnya untuk kepentingan bisnis pelacuran atau prostitusi. Alhasil, anak-anak perempuan luluh oleh bujuk rayu dengan mudahnya menjadi objek eksloitasi seksual, baik itu pelanggan maupun germonya sendiri.¹¹

Bagi germo, kehadiran anak-anak perempuan di pelacuran bagaikan primadona mampu untuk menarik pelanggan, anak-anak perempuan dipercaya membawa peluang bagi germo dan calo-calо

yang operasional. Apabila PSK itu anak-anak perempuan maka anak perempuan ibarat mesin uang, sehingga dengan mudahnya para germo atau pelaku terafficking melakukan aksinya guna mencari persedian yang baru untuk menghidupkan Kembali wismanya.¹²

Bilamana yang dieksloitasi itu adalah anak perempuan, sesuai dengan pasal 66 ayat (3) jo pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, dengan jelas menegaskan bahwa:

“setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan eksloitasi ekonomi dan/atau seksual terhadap anak. Akan mendapatkan sanksi bagi pelaku yang mengeksloitasi ekonomi atau sekual anak dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri

¹⁰ Dr. Marlina, S.H., M.Hum, Azmiati Zuliah, S.H., M.H., 2015, “Hak Restitusi terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang”, PT Refika Aditama, Medan, hlm. 17

¹¹ Prof. Dr. Bagong Suyanto (2019)
SOSIOLOGI ANAK, Surabaya: Kencana, Hlm.

atau orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) sebagaimana tercantum dalam pasal 88 UU perlindungan anak.”

Selanjutnya, dalam pasal 2 ayat (1) undang-undang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, terhadap pelaku tindak pidana perdagangan orang dan rehabilitasi korban, mengenai mekanisme, serta sanksi yang diterapkan,¹³

“.... Memanfaatkan, Memindahkan, Penadahan, transmisi, pengalihan, atau pemanfaatan seseorang dengan kekerasan, penerapan kekerasan, pencuri, penyekapan, pemalsuan, penipuan, meskipun menerima persetujuan dari orang yang terpaut kekangan atas orang lain, dengan tujuan mengeksplorasi orang tersebut ke Luar Negeri, akan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 120.000.000,00

(seratus dua puluh juta rupiah), dan paling banyak Rp. 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah)”

Selanjutnya, pasal 7 ayat (1) UUTPPO menegaskan, bahwa “.... Mengakibatkan korban menderita luka berat, gangguan jiwa berat, penyakit menular lainnya yang membahayakan jiwanya, kehamilan, atau terganggu atau hilangnya fungsi reproduksinya, maka ancaman pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana pokok”

Menurut rotocol PBB tentang Anti Perdagangan Orang pasal 3 huruf a disebutkan bahwa:

“(a) trafficking in persons shall mean the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by mean of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payment or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of

¹³ Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 21 tahun 2007

exploitation. Exploitation shall include at a minimum, the exploitation of the prostitution of other or other form of sexual exploitation, forced labour or service, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”¹⁴

Berdasarkan penjabaran diatas bahwa perdagangan manusia mengandung 3 unsur, jika unsur-unsur tersebut terpenuhi, diantaranya yaitu: adanya Tindakan (action), cara dan tujuan yang masing-masing memiliki pola dan pelaku berbeda-beda. Cara dan Tindakan sering kali terlihat seolah-olah korban perdagangan manusia sepakat untuk dibawa pergi atau diperjualbelikan dari tempat asal menuju ketempat lainnya, sepakat untuk dibayar hasil kerjanya atas kesepakatan yang dilakukan oleh kedua belah pihak, kejahatan ini juga terjadi pada anak perempuan. Dalam hukum internasional

perdagangan orang telah terpenuhi unsur-unsur tersebut manakala melibatkan seorang anak perempuan sebagai korban belaka dengan terpenuhinya tindakan (action), seperti perekrutan¹⁵, membeli, menjual untuk tujuan eksplorasi, katakanlah perdagangan anak terjadi apabila tidak adanya paksaan, penipuan atau cara lain yang sering digunakan. Justru anak perempuan lebih mudah di perdagangkan dibandingkan dengan perdagangan orang dewasa.

Para pelaku tindak pidana perdagangan orang tidak selalu dilakukan oleh perorangan saja, melainkan juga melalui korporasi¹⁶ dan aparatur negara yang menyalahgunakan wewenangnya, menyebabkan meluasnya jaringan-jaringan yang dilakukan, baik secara terorganisir atau tidak secara terorganisir hingga akhirnya sulit untuk dijangkau operasionalnya bukan

¹⁴ *Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in person, especially women and children, supplement the United Nations Convention against transnational organized crime, 2000, diakses Surabaya, 6 Maret 2020, 23:29*

¹⁵ Levina Yustitianingtyas, *10 Perekutan Anak Sebagai Tentara Dalam Konflik Bersenjata Internasional*,

<https://download.asriwrites.com/book/Melindungi-Pekerja-Anak-10.pdf>, diakses 15 April 2021

¹⁶ Levina Yustitianingtyas “Pertanggungjawaban Pidana Oleh Korporasi Dalam Tindakan Pelanggaran HAM Di Indonesia” vol. 7 No.1 Februari 2016, hlm. 25-42, ISSN:1412-6834

hanya antar wilayah dalam negara, melainkan antar lintas batas negara dan antar bangsa.

Dalam Pengaturan tindak pidana perdagangan orang sebelum adanya undang-undang nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, juga sudah pernah ada undang-undang dalam pasal 297 KUHP yang mengatur mengenai larangan perdagangan perempuan dan anak laki-laki, tetapi didalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, serta pasal 83 Undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, mengenai larangan memperdagangkan, menjual, atau menculik, untuk diri sendiri, maupun untuk diperdagangkan. Ketetapan dalam KUHP dan UU Perlindungan anak tidak menyatakan secara tegas mengenai perdagangan orang, begitu juga dengan sanksi hukuman yang dijatuhinya masih tergolong ringan, tidak sebanding dengan yang dialami oleh korban, dan dampak yang dirasakan pun tidak setara dengan hukuman yang dijatuhkan. Maka, dari itu pengaturan perdagangan orang setara dengan tindak pidana, yang

memuat landasan yuridis sebagai hukum formil, dan hukum materiil, sehingga diperlukan aturan untuk mengantisipasi, guna memberikan efek jera pada para pelaku trafficking.

Perlindungan hukum terhadap anak perempuan yang menjadi korban perdagangan manusia, tidak luput dari pelanggaran hak asasi manusia, sebagaimana telah diatur dengan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun Konstitusi Negara Republik Indonesia TAP MPR nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM bagi bangsa Indonesia adalah sebagai berikut:

“Hak dasar seluruh umat manusia tanpa ada terkecuali. Hal ini mengingat bahwa hak dasar merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, maka dari itu Hak Asasi Manusia ialah hak sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang melekat pada diri manusia, bersifat universal dan kekal, berkaitan dengan harkat dan martabat seseorang.”

Namun, pada kenyataannya dikehidupan masyarakat saat ini, masih banyak ditemukan pelanggaran hak terhadap hak asasi manusia.

Pelanggaran hak asasi manusia adalah perilaku seseorang, atau kelompok orang, salah satunya aparat negara, baik disengaja maupun tidak disengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang, dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Perlindungan hak asasi pada anak merupakan kedudukan seorang anak di lingkungan masyarakat sebagai bentuk perlindungan terhadap kebutuhan anak yang sedang mengalami konflik sosial. Yang termaktub dalam pasal 13 ayat (1) UU nomor 23 tahun 2002 menyatakan bahwa anak selama masih dalam pengaga orang tua, wali, maupun pihak lain yang bertanggung jawab atas penjagaan, serta berhak mendapatkan perlindungan dan kasih sayang atas perlakuan, diantara lain:

- a. Pembedaan;
- b. Pendayagunaan baik ekonomi, atau seksual;
- c. Menelantarkan;
- d. Kejahatan, kekerasan, dan penganiayaan;
- e. Kebiadaban;
- f. Perlakuan yang salah.

Pasal 15 UU nomor 23 tahun 2002 juga mengatur mengenai anak berhak memperoleh perlindungan dari:¹⁷

- a) Penyelewengan kekuasan politik
- b) Penyeretan dalam sengketa bersenjata
- c) Perembatan dalam kerusuhan sosial
- d) Pengikutan dalam kejadian yang mengandung unsur kekerasan, serta
- e) Pelibatan dalam perperangan

Meskipun telah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perlindungan hukum bagi anak, tetapi di luaran sana masih banyak yang melanggar hak kebebasan dan kemerdekaan seorang anak khususnya anak perempuan. Yang akan berdampak pada pertumbuhan seorang anak yang

¹⁷ Pasal 15 UU nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak

belum mengenal apa itu perdagangan ataupun eksploitasi, sedangkan mereka sering dimanfaatkan untuk kepentingan orang dewasa.

Faktor-faktor yang melatarbelakangi adanya perdagangan¹⁸ anak khususnya anak perempuan, yakni faktor ekonomi/ kemiskinan, faktor Pendidikan rendah, faktor lingkungan, faktor budaya/ gaya hidup.¹⁹

a) Faktor Kemiskinan/Ekonomi²⁰

Abraham Maslow, merupakan salah satu cendikia mengatakan bahwa ekonomi merupakan pengamatan yang berupaya dalam menyelesaikan permasalahan ekonomi di kehidupan masyarakat, adanya tuntutan dari segala faktor ekonomi yang berasaskan, prinsip, dan teori yang sudah ada dalam suatu sistem ekonomi yang bersifat efektif dan efisien.²¹ Faktor ekonomi dapat menimbulkan

dampak besar di masyarakat saat ini, apalagi dalam kondisi pandemi covid-19 saat ini banyak pekerja yang mengalami PHK²², dan perekonomian mengalami penurunan, setiap hatinya sehingga akhirnya mengalami kemiskinan berkelanjutan. Tidak luput, kemiskinan sering menjadi permasalahan munculnya disharmonisasi, termasuk didalamnya mencuat praktik perdagangan anak khususnya pada anak perempuan dengan tujuan sebagai pelacuran. Kemiskinan sering kali berhubungan dengan faktor utama adanya perdagangan anak pada anak perempuan, pada kenyataannya penduduk miskinlah tidak mampu memiliki akses untuk mencari sumber kehidupan, alhasil mereka hanya memiliki Sebagian kecil penghasilan untuk mengontrol kondisi perekonomian yang menekan mereka. Kondisi, seperti ini yang menyebabkan banyak penduduk yang mengalami

¹⁸ Satria, Unggul (2017), Perdagangan Internasional dan HAM: Relasinya Dengan Sustainable Development. Jurnal Novelty,8(1). PP.36-53.ISSN 1412-6834.

¹⁹ Muhammad Kamal, 2019, "Human Trafficking Penanggulangan Tindak Pidana Perdagangan Manusia di Indonesia", Makassar, CV. Social Politic Genius (SIGn), hlm. 55-62.

²⁰ Ibid, Hlm. 55

²¹ <http://repository.uin-suska.ac.id/6723/4/BAB%20III.pdf>

²² Asri Wijayanti,Yayuk Sugiarti. Keabsahan Pemutusan Hubungan Kerja karena Force Majeur di Masa Pandemi COVID-19. Volume 4 No. 2 Oktober 2020. ISSN Cetak 2579-9983, E-ISSN: 2579-6380. Halaman 221-373.

migrasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota, untuk mencari pekerjaan yang layak untuk kebutuhan keluarga mereka, dan dirinya sendiri, selaras dengan perkembangan zaman modern saat ini, dimana budaya konsumtif yang setiap harinya terus meningkat.

b) Faktor Pendidikan Rendah²³

Pendidikan adalah suatu persiapan sejak dini yang bertujuan untuk mengembangkan kemampuan seorang anak dan kepribadian bangsa. Adanya Pendidikan disuatu bangsa dapat membentuk karakter anak, serta memegang teguh nilai-nilai moral dan siap bersaing secara sehat agar menghasilkan generasi-generasi berkarakter baik.

Menurut Jhon Dewey, Pendidikan adalah proses pembentukan kecakapan-kecakapan fundamental secara intelektual dan emosional kearah alam dan sesama manusia. Berbeda pendapat dengan J.J Rousseau berkata bahwa “Pendidikan merupakan memberikan kita pembekalan yang tidak ada pada masa kanak-kanak,

akan tetapi kita membutuhkannya pada masa dewasa”.

Maka dari itu Pendidikan adalah hal terpenting yang anak-anak dapatkan dimasa kanak-kanak untuk bekal anak-anak dimasa mendatang nanti. Namun sayangnya, Pendidikan di Indonesia masih tergolong rendah. Hal ini, masih menjadi ladang bagi para pelaku tindak pidana perdagangan manusia guna memperdayai para korbannya dengan cara menjanjikan pekerjaan tanpa harus memiliki Pendidikan yang tinggi, hingga akhirnya korban pun luluh oleh bujuk rayu pelaku yang awalnya menjanjikan untuk diberikan perkerjaan yang layak. Posisi rentan ini sebaiknya menjadi perhatian khusus pemerintahan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menikmati Pendidikan.

c) Faktor Lingkungan

Lingkungan ialah segala benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempat dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.²⁴

²³ Ibid, Hlm. 59

²⁴ Amos Neolaka,2008 Kesadaran Lingkungan, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hlm. 27

Emile Durkheim mengatakan bahwa Tindakan kejahatan terjadi akibat “normlessness, lessen social control”²⁵ sebagaimana norma akan berdampak pada berkurangnya fungsi pengawasan dan pengendalian social sehingga berdampak pada problem. Durkheim memperkirakan individualisme meningkat dan timbal berbagai gaya hidup baru, yang kesempatan besar menciptakan kebebasan yang lebih luas di satu sisi meningkatkan potensi tingkah laku yang menyimpang, seperti tindak pidana perdagangan anak perempuan”

Pandangan Robert K. Merton “anomie is a gap between goals and means creates deviance”²⁶ adalah setiap masyarakat itu taat hukum karena keinginan yang sama untuk meraih kemakmuran. Jika kalau setiap masyarakat mengalami tekanan yang besar dari struktur social

maka masyarakat akan melakukan Tindakan kejahatan.

Maka dari itu pengertian diatas yang dikemukakan oleh dua para ahli hukum dapat disimpulkan bahwa semakin meningkatnya gaya hidup seseorang di masyarakat, semakin membuka peluang untuk menciptakan kebebasan seseorang untuk berperilaku menyimpang dan akan berdampak pada berkurangnya pengawasan serta pengendalian social hingga akhirnya menimbulkan permasalahan dimasyarakat. Oleh sebab itu, masyarakat merasakan tekanan yang begitu besar akibat dari struktur social dan akhirnya masyarakat nekat untuk berbuat tindak pidana kejahatan sepertinya tindak pidana perdagangan pada anak perempuan.

d) Faktor Budaya/ Gaya Hidup²⁷

Selain faktor lingkungan yang menyebabkan timbulnya perdagangan anak perempuan itu yaitu faktor budaya/gaya hidup seseorang yang dapat

²⁵ Prof. Dr.A.S Alam, S.H., M.H, Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H. (2018), *KRIMINOLOGI Suatu Pengantar*, Jakarta: Kencana. Hlm. 62, ISBN: 978-602-422-239-0, ISBN (E): 978-602-422-767-8.

²⁶ Ibid.65

²⁷ M. Taqyaddin Akbar, *Perlindungan Hukum Terhadap Korban Perdagangan Anak Berdasarkan Pasal 68 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak*, Vol. 8, No. 16, Agustus 2012, Hlm.67-85

mempengaruhi kondisi atau perilaku anak perempuan. Budaya atau gaya hidup saat ini diakui secara lebih maju, terbuka dibandingkan dengan gaya hidup terdahulunya. Pola pikir, perilaku, dan cara bertutur kata pun mudah dipengaruhi oleh gaya hidup modern tidak lain adanya modernisasi budaya baru itu sendiri.

Adanya gaya hidup yang konsumtif dapat merubah pola pikir anak perempuan agar mengikuti trend saat ini dalam menunjang penampilan anak perempuan di jejaring media sosial. Karena itu, anak perempuan mencari jalan pintas atau intans untuk memenuhi kebutuhan mereka di jejaring sosial. Saat ini semuanya serba instan dan cepat sehingga di salah gunakan oleh kaum remaja saat ini, berawal dari teman sebayanya yang berasal dari kota metropolitan, sehingga tergiur untuk mengikuti gaya hidupnya.

Dari situ, para pelaku trafficking melancarkan aksinya untuk menjebak anak-anak khususnya anak perempuan yang sering aktif di dunia maya. Apalagi anak-anak itu yang berasal dari

kalangan yang terkena himpitan ekonomi atau dari keluarga miskin yang mudah tergiur untuk melakukan apapun itu secara instan dan cepat memperoleh uang atau penghasilan, tanpa disadari anak-anak itu menjadi korban perdagangan anak.

Adanya faktor-faktor yang melatarbelakangi munculnya perdagangan anak, serta juga menimbulkan dampak pada anak hingga akhirnya dibentuknya Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai perlindungan saksi dan korban, mengungkapkan bahwa “seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan atau kerugian ekonomian yang diakibatkan oleh suatu kejadian”

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 2 tahun 2002 bab tata cara perlindungan terhadap korban dan saksi-saksi dalam pelanggaran HAM berat, korban adalah “orang atau perorangan dan/atau kelompok yang mengalami penderitaan fisik, dan mental dari ancaman gangguan teror dan kekerasan dari pihak manapun”. Selanjutnya, undang-undang sistem peradilan anak nomor 11 tahun 2012 pasal 1

ayat (4) menjelaskan “anak yang dibawah umur 18 tahun sudah merasakan penderitaan fisik, mental dan kerugian ekonomi yang sebabkan oleh kejahatan tindak pidana”

Sehingga, anak tidak bisa merasakan hidup damai dan sejahteraan selayaknya anak seumuran mereka, sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (1) huruf a dan b yang menerangkan bahwa “anak selayaknya mendapatkan jaminan, pertumbuhan, dan perkembangannya secara wajar, baik rohani, jasmani, maupun sosial, ditujukan untuk menjamin kesejahteraan anak terutama terpenuhinya kebutuhan pokok anak”.

Dari pernyataan diatas bahwasannya anak-anak khususnya anak perempuan yang menjadi korban maupun saksi-saksi akan mendapatkan perlindungan dari ancaman, gangguan, teror bahkan kekerasan dari pihak manapun, serta mendapatkan perlindungan khusus dari pemerintah dan negara yang menjadi pertanggungjawaban atas penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diderita

oleh korban maupun saksi atas perbuatan tindak pidana perdagangan anak.

Anak mempunyai hak-hak yang harus diakui dan dilindungi oleh negara serta pemerintah. Perlindungan anak termuat dalam pasal 1 ayat (2) uu perlindungan anak, adalah segala aktivitas untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, berkembang, tumbuh, dan berpartisipasi secara maksimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Secara yuridis mengenai hak-hak korban tercantum dalam perundang-undangan, salah satunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang perlindungan Saksi dan Korban sebagai pengganti Undang-Undang No. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, ialah tercantum dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang tersebut

menerangkan beberapa hak korban dan saksi, yaitu sebagai berikut:²⁸

- 1) Memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya.
- 2) Ikut serta dalam proses memilih, dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan
- 3) Memberikan keterangan tanpa ada tekanan
- 4) Mendapat penerjemah
- 5) Bebas dari pertanyaan yang menjerat
- 6) Mendapatkan informasi mengenai perkembangan kasus
- 7) Mendapatkan informasi mengenai putusan pengadilan
- 8) Mengetahui dalam hal terpidana
- 9) Dirahasiakan identitasnya
- 10) Mendapatkan tempat kediaman sementara
- 11) Mendapat tempat tinggal baru
- 12) Memperoleh ganti rugi sesuai dengan kebutuhan
- 13) Mendapat nasihat hukum; dan/atau
- 14) Memperoleh tunjangan biaya hidup sementara

15) Mendapat pendampingan

Undang-undang nomor 35 tahun 2014 tentang perlindungan anak termuat dalam pasal 59 mengatur tentang kewajiban dan tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan Lembaga-lembaga negara lainnya. Kewajiban dan tanggung jawab akan memberikan perlindungan khusus pada anak.²⁹

- 1) Perlindungan khusus bagi anak yang tereksplorasi baik ekonomi, dan/atau seksual
- 2) Perlindungan khusus bagi anak yang tereksplorasi, dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. Penyebarluasan dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan perlindungan anak yang dieksplorasi baik ekonomi atau seksual
 - b. Pemantauan, pelaporan dan pemberian sanksi; dan
 - c. Pelibatan berbagai instansi pemerintah, perusahaan, serikat pekerja, Lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat dalam penghapusan eksplorasi terhadap

²⁸ Lihat Pasal 5 (1) UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan saksi dan korban

²⁹ Pasal 59 Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

anak baik ekonomi maupun seksual.

2. Upaya Perlindungan Hukum yang Dapat Dilakukan Terhadap Anak Perempuan Sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Manusia

Pemberantasan kejahatan perdagangan anak merupakan salah satu tujuan dari kebijakan hukum pidana (*social defence*) yang memiliki arahan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat (*social welfare*) harus sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia ialah negara dan pemerintah harus melindungi segenap bangsa dan tanah tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa dan kesejahteraan umum.³⁰

Maka dari itu upaya pemberantasan tindak pidana³¹ perdagangan orang melalui kebijakan hukum pidana untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan pada masyarakat (*social defence policy*)

dalam melaksanakan pemberantasan tindak pidana perdagangan anak

Undang-undang nomor 21 tahun 2007 dalam pencegahan dan penanggulangan merupakan salah satu pertanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat serta keluarga. Disisi lain pemerintah membentuk gugus tugas dalam pencegahan dan penanggulangi, sebagai Lembaga instansi yang akan mengemban tugas dari pemerintah dalam pencegahan dan penanggulangi tindak pidana perdagangan orang khususnya pada anak perempuan.

Gugus tugas diatur pasal 58 ayat (2) UUTPPO merupakan Lembaga yang beranggotakan wakil-wakil dari pemerintah, penegak hukum, organisasi masyarakat. Lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan peneliti/ akademisi. Gugus tugas memiliki tugas tersendiri sebagaimana diatur dalam pasal 58 ayat (3) UUTPPO:

³⁰ Dr. Hj. Henny Nuraeny,S.H., M.H. (2011), *TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG KEBIJAKAN HUKUM Pidana dan Pencegahannya*. Cianjur: Sinar Garfika, Hlm. 64

³¹ Alfalachu Indiantoro, Ida Yeni Rahmawati, Muridah Isnawati, (2019) "POTENSI TINDAK PIDANA PEMILU DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA SERENTAK TAHUN 2018", SEMINAR NASIONAL DAN CALL FOR PAPER FAKULTAS HUKUM, Hlm. 194-201.

- a. Mengkoordinasikan upaya pencegahan dan penanggulangan kejaharan perdagangan anak
- b. Melaksanakan tugas advokasi, sosialisasi, pelatihan, dan kerjasama
- c. Memantau perkembangan pelaksanaan perlindungan korban, merangkup rahabilitasi, pemulangan, dan reintegrasi
- d. Memantau perkembangan pelaksanaan penegakan hukum
- e. Melaksanakan pelaporan dan evaluasi.

Gugus tugas juga mempunyai tanggung jawab untuk mengatasi isu-isu sebagai berikut:

- 1. Pencegahan dan partisipasi anak
- 2. Rehabilitasi anak
- 3. Rehabilitasi sosial, pemulangan dan reintegrasi
- 4. Pengembangan norma, dan penegakan hukum.
- 5. Koordinasi dan kerja sama.

Selanjutnya upaya pelaksanaan, pencegahan, dan penanggulangan secara menyeluruh, penegakan hukum dapat menerapkan sanksi lainnya, diantaranya kebijakan hukum

pidana (penal) dan kebijakan non-penal:

Kata kebijakan berasal dari Bahasa Inggris ialah *policy*, sedangkan dalam Bahasa Belanda ialah *Politiek*, dapat diartikan sebagai pedoman yang mempunyai tugas untuk mengarahkan pemerintah (dengan kata lain aparat penegak hukum yang mengatur, mengelola, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat, maupun bidang-bidang pembuat peraturan perundang-undangan dan penerapan peraturan, dengan tujuan (umum) yang menuju pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat.³²

Dalam Undang-Undang nomor 21 tahun 2007 secara eksplisit pengertian dari tindak pidana perdagangan manusia, dengan parameter sebagai korban dari praktik perdagangan manusia, golongan anak, golongan pelaku, korporasi, berupa eksplorasi seksual, kekerasan, ataupun ancaman kekerasan, penjeratan hutang, perekrutan, pengiriman,

³²

<https://sinta.unud.ac.id/uploads/dokumen>

<dir/2a6319aacf9912ab2f7c2ad3fdb51c94.pdf>, di akses jam 19:24 tanggal 08/04/2021

korban, serta perlindungan atas korban dalam bentuk rehabilitasi, maupun restitusi.

Hak restitusi adalah bagian dari bentuk dari pemulihan hak atas korban atau yang biasa disebut dengan istilah reparasi.³³ Hak restitusi merupakan ganti rugi yang seharusnya dibayar oleh pelaku perdagangan manusia pada korban atau keluarga korban yang telah mengalami penderitaan selama korban di perlakukan tidak baik. Jika pelaku tidak sanggup membayar hak restitusi kepada korban maka kewajiban itu dilimpahkan pada negara untuk memberikan pemulihan pada korban sebagai pertanggungjawaban negara yang telah Terstruktur dalam berbagai instrument hak asasi dan ditegaskan dalam putusan-putusan (yurisprudensi) komite-komite hak asasi manusia internasional maupun nasional. Kewajiban yang diakibatkan oleh pertanggungjawaban negara atas pelanggaran hukum hak asasi manusia internasional memberikan hak kepada individu

maupun kelompok yang menjadi korban dalam wilayah negara untuk memperoleh penanganan hukum yang relative dan pemulihan yang adil sesuai dengan hukum internasional.³⁴

Kebijakan non-penal adalah upaya penanggulangan kejahatan yang bersifat pencegahan terjadinya kejahatan pada masyarakat. Kebijakan ini lebih menitikberatkan pada upaya pencegahan atau preventif, dalam penanggulangan kejahatan. Melalui jalur non-penal dapat menangani faktor-faktor terjadi kejadian perdagangan manusia khususnya anak perempuan. Faktor-faktor kondusif diantaranya menjadi masalah-masalah sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menyebabkan kejahatan. Langkah-langkah yang harus ditempuh upaya non-penal dalam penanggulangan kejahatan perdagangan anak, diantaranya:

- 1) Upaya preventif
Upaya pencegahan dini dapat dilakukan sebagai pencegahan

³³ Dr. Marlina, S.H., M.Hum, Azmiati Zuliah, S.H., M.H, (2015) *HAK RESTITUSI terhadap*

Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang.
Medan: PT Refika Aditama. hlm. 39

³⁴ Ibid. hlm. 40

serta memberikan wawasan yang lebih luas kepada masyarakat khususnya pada anak perempuan, yang rentan terhadap kejahatan perdagangan anak. Upaya ini dapat dilakukan berbagai cara antara lain dengan, penyuluhan, bimbingan, pelatihan, dan Pendidikan pada anak khususnya anak perempuan, serta mendapatkan bantuan, pengawasan dan pembinaan lanjutan pada anak perempuan sebagai korban kejahatan perdagangan manusia.

Penertiban dan Pengawasan :

Dalam upaya penanggulangan tindak pidana perdagangan manusia di perlukan penertiban dan pengawasan terhadap Lembaga-lembaga penyalur tenaga kerja yang belum memiliki izin secara hukum serta tempat-tempat hiburan malam, oleh itu tempat hiburan yang sangat berpengaruh terkait praktik perdagangan manusia. Serta pemerintah dan Lembaga-lembaga yang bertanggung jawab melakukan tugas secara terpadu dan berinci pada pintu-pintu keluar masuk disuatu wilayah ters

- 2) Upaya represif (Tindakan Perbuatan)

Tindakan dari pihak penegakan hukum dalam proses adanya praktik perdagangan manusia khususnya anak perempuan. Dalam upaya ini memiliki beberapa tahapan untuk memberantas tindak pidana perdagangan orang, diantaranya penyidikan, pengadilan, putusan pengadilan yang nantinya akan membawa efek jerah pada pelaku praktik perdagangan anak, sebagaimana telah diatur dalam undang-undang nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang dapat dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku Ruang lingkup penyidikan kejahatan perdagangan manusia diantaranya yaitu:

- a. Proses menghadirkan alat bukti
- b. Penyitaan kekayaan pelaku yang diperoleh dari tindak pidana perdagangan manusia
- c. Perlindungan terhadap saksi dan korban
- d. Saksi, korban bahkan keluarga korban berhak atas informasi proses peradilan bagi pelaku tindak pidana perdagangan manusia

- e. Proses pemeriksaan dalam persidangan tindak pidana perdagangan manusia
- f. Proses penuntutan dan putusan dalam persidangan tindak pidana perdagangan manusia

perdagangan manusia. Sedangkan non-penal dapat dilakukan dengan pemetaan dan pengawasan ketat untuk mencegah terjadi perdagangan anak kantar lintas batas negara, peningkatan Pendidikan dan pengetahuan masyarakat melalui pemberian wawasan yang seluas-luasnya tentang bahayanya tindak pidana perdagangan manusia khususnya pada anak perempuan. Mengupayakan adanya jaminan aksebilitasi bagi masyarakat untuk memperoleh Pendidikan, pelatihan, peringkatan pendapatan, dan pelayanan sosial.

KESIMPULAN

1. Tindak perdagangan orang adalah perbuatan yang melanggar hak asasi manusia serta melanggar peraturan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, telah diatur dalam undang-undang nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, serta juga telah termuat dalam undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak.

Faktor yang melatarbelakangi, diantaranya faktor kemiskinan/ekonomi, faktor budaya/gaya hidup, faktor Pendidikan rendah.

2. Upaya dalam penanggulangan manusia khususnya pada anak perempuan dapat dilakukan melalui penal dan non-penal. Upaya penal telah diatur dalam undang-undang nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana

DAFTAR PUSTAKA

- Buku:
- Amos Neolaka, 2008 Kesadaran Lingkungan, Jakarta: PT. Rineka Cipta,
 - Azmiati, Zuliah & Marlina, Hak Restitusi terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang, Medan, 2015
 - Nuraeny, Henny, Tindak Pidana Perdagangan Orang Kebijakan Hukum Pidana dan Pencegahannya, Cianjur, 2011
 - Teguh Pratama Harry, Hukum Pidana Perlindungan Anak di Indonesia, Bandung, 2020

Prof. Dr.A.S Alam, S.H., M.H, Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H. (2018), *KRIMINOLOGI Suatu Pengantar, Jakarta: Kencana.*

Jurnal:

Anang Dony Irawan, Kaharudin Putra Samudra, Aldiansah Pratama, “Perlindungan Hak Asasi Manusia oleh Pemerintah pada Masa Pandemi COVID-19”, Jurnal Citizenship Virtues, 2021, 1(1), 1-6 ISSN 2775-9946

Asri Wijayanti,Yayuk Sugiarti. Keabsahan Pemutusan Hubungan Kerja karena Force Majeur di Masa Pandemi COVID-19. Volume 4 No. 2 Oktober 2020. ISSN Cetak 2579-9983, E-ISSN: 2579-6380. Halaman 221-373.

Levina Yustitianingtyas Fitri Dwi Nurjannah. “Pelaksanaan Hak Pendidikan Anak Di LPKA Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Anak”, Cakrawala Hukum, Vol. 22 Issuee 2, September 2020, P-ISSN: 1411-2191 E-ISSN: 2723-0856, Hlm. 119-125

Levina Yustitianingtyas, 10 Perekrutan Anak Sebagai Tentara Dalam Konflik Bersenjata Internasional, <https://download.asriwrites.com/b>

[ook/Melindungi-Pekerja-Anak-10.pdf](#)

Levina Yustitianingtyas
“Pertanggungjawaban Pidana Oleh Korporasi Dalam Tindakan Pelanggaran HAM Di Indonesia” vol. 7 No.1 Februari 2016, hlm. 25-42, ISSN:1412-6834

M. Taqyaddin Akbar, *Perlindungan Hukum Terhadap Korban Perdagangan Anak Berdasarkan Pasal 68 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, Vol. 8, No. 16, Agustus 2012*

Muridah Isnawati, Alfalahu Indiantoro, Ida Yeni Rahmawati,(2019) “*POTENSI TINDAK PIDANA PEMILU DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA SERENTAK TAHUN 2018*”, *SEMINAR NASIONAL DAN CALL FOR PAPER FAKULTAS HUKUM.*

Muridah Isnawati, Ayu Rachmawati Zany, Abdul Fatah (2014), *Perlindungan Hukum Bagi Orang atau Badan Hukum yang Menerima Aliran Dana Pencucian Uang*” http://repository.um-surabaya.ac.id/1368/3/BAB_II.pdf.

Satria, Unggul (2017), *Perdagangan Internasional dan HAM: Relasinya*

Dengan Sustainable Development.

Jurnal Novelty, 8(1). PP.36-53.ISSN 1412-6834.

Internet:

Kompas.com, Rindi Nuris Velarosdela.

21 Januari (2020). “Anak-anak korban eksplorasi seksual di Penjaringan diberi pil agar tak menstruasi”, Jakarta.

Survei KPAI: Dampak Pandemi, Pelacuran Anak Meningkat 31,6 Persen

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606)

UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan saksi dan korban (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5602)

UU nomor 21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan manusia (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4720)

Menakar Model Pemakzulan Kepala Daerah di Era Orde Lama dan Kaitannya dengan Karakter Negara Kesatuan

La Ode Muhammin
Universitas Dayanu Ikhsanuddin
E-mail: laodemuhaimin4@gmail.com

Abstrak

Desain pemakzulan Kepala Daerah di era Orde Lama memiliki kesamaan dari sisi peletakan kewenangan pada Pemerintah Pusat dan bermodel tunggal. Namun, berbeda dalam segi pemberian peran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perbedaan dari aspek keterlibatan DPRD, linear dengan prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan, mendeskripsikan pola pemakzulan Kepala Daerah di masa Orde Lama dalam perspektif negara kesatuan serta menemukan keterkaitan antara pola pemakzulan Kepala Daerah dengan tujuan Pemerintah merekatkan hubungan pusat dan daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Bahan penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang menyangkut pemakzulan Kepala Daerah yang dikeluarkan pada masa Orde Lama. Pola pemakzulan Kepala Daerah di era Orde Lama mengalami pergeseran, dari pola desentralisasi ke pola sentralisasi setelah memasuki masa Demokrasi Terpimpin. Desain pemakzulan yang berpola sentralisasi dan terus berlangsung sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno. Pola pemakzulan yang berkarakter sentralisasi di masa Orde Lama menjadi salah satu faktor penyebab lahirnya corak pemakzulan Kepala Daerah bertumpu di tangan Pemerintah Pusat.

Kata Kunci: pemakzulan, desentralisasi, sentralisasi.

Abstract

The design of impeachment for a regional head in the Old Order era has similarities in terms of assigning authority to the central government and having a single model. However, it differs in terms of giving roles to the

Regional People's Representative Council (DPRD). The difference in the aspect of DPRD involvement is linear with the procedure for filling the position of Regional Head. This study aims to describe the impeachment pattern of Regional Heads in the Old Order era in the perspective of a unitary state and to find the relationship between the impeachment patterns of Regional Heads with the Government's objective of cementing central and regional relations. This research is a normative and literary legal research conducted by examining library materials or secondary data. The material of this research is primary legal materials, namely laws and regulations concerning the impeachment of regional heads issued during the Old Order period. The impeachment pattern of regional heads in the Old Order era experienced a shift, from a decentralized pattern to a centralized pattern after entering the Guided Democracy era. The design of impeachment with a centralized pattern and continued until the end of President Soekarno's rule. The pattern of impeachment which was characterized by centralization during the Old Order era was one of the factors causing the impeachment pattern of Regional Heads to rest in the hands of the Central Government.

Keywords: impeachment, decentralization, centralization

PENDAHULUAN

UU No. 1 Tahun 1945 merupakan produk hukum pertama Pemerintahan Orde Lama yang mengatur lebih lanjut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah. UU ini terdiri 6 (enam) pasal saja, dan lebih banyak mengatur kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID).¹ KNID dipimpin oleh Kepala Daerah. Namun tidak memuat tata cara pengisian keanggotaan KNID termasuk prosedur pengisian dan pemberhentian Kepala Daerah di tengah masa jabatannya. R. Joeniarso menyatakan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 ternyata tidak menjelaskan tentang siapakah yang dimaksud dengan Kepala Daerah. Dalam praktek, Kepala Daerah ialah Kepala Pemerintahan Pamongpraja yang ada dari tingkat daerah yang bersangkutan².

Kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1945 tersebut memunculkan anggapan kuat

berlangsungnya praktik sentralisasi. Sementara, kehendak *finding parents* yang dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945 terkait hubungan antara pusat dan daerah dilaksanakan dalam mekanisme desentralisasi. Upaya menuju ke arah itu terwujud setelah Pemerintah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang sedikit lebih desentralistik dibandingkan dengan UU sebelumnya. Prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah mulai diatur, dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3). Kepala Daerah provinsi diangkat oleh Presiden dari usulan DPRD provinsi. Kepala Daerah kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usul DPRD kabupaten. Sedangkan, Kepala Daerah Desa diangkat oleh Kepala Daerah provinsi yang diajukan oleh DPRD Desa.³ Dalam pandangan Mahfud MD, “meskipun diangkat oleh Pusat atau Pemda yang lebih tinggi, tetapi peranan daerah melalui pencalonan oleh DPRD menunjukkan karakter demokratis dan responsif

¹ Lihat konsideran Menimbang dan Pemandangan Umum huruf A UU No. 1 Tahun 1945

² R. Joeniarso, 1992, Perkembangan Pemerintah Lokal, Jakarta, Bumi Aksara, hlm:66

³ Lihat Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU No. 22 Tahun 1948. Dalam UU ini mendesain tiga daerah, yakni provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa(kota kecil) masing-masing memiliki kepala daerah dan DPRD

dari UU ini, sebab DPRD itu dipilih juga oleh rakyat. (Pasal 3 ayat (2)".⁴

Terkait pemberhentian Kepala Daerah, dalam UU tersebut belum didesain secara baik. Namun demikian, ciri-ciri pelaksanaan pemerintahan daerah yang bertumpu pada sistem desentralisasi mulai dijalankan. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan, "Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan". Adanya ketentuan yang mengatur tentang prosedur pemberhentian Kepala Daerah demikian, relasi pusat-daerah sudah mulai dibangun di atas pondasi sistem negara kesatuan. Meskipun, Pemerintah Pusat masih diberi kewenangan untuk mem-veto usul DPRD, tetapi desain pemakzulan demikian setidaknya telah menggambarkan pola hubungan desentralisasi meski tidak penuh.

Fase desentralisasi di masa Orla yang dimulai semenjak keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 dan berlangsung hingga terbitnya UU No. 1 Tahun 1957. Pilihan kebijakan desentralisasi diambil oleh Pemerintahan Orla senafas dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Kualitas desentralisasi dan otonomi meningkat tatkala UU No. 1 Tahun 1957 diberlakukan menggantikan UU No. 22 Tahun 1948. Namun sangat disayangkan, Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang diterbitkan tanggal 7 September 1959 mengubah haluan politiknya.⁵ Dengan adanya Penetapan Presiden tersebut, gagasan cemerlang dari pembentuk UU Nomor 1 Tahun 1957 akhirnya menjadi pupus.⁶ Padahal, UU No. 1 Tahun 1957 sudah mendesain pengisian jabatan Kepala Daerah secara desentralistik melalui

⁴ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm: 110

⁵ Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dikeluarkan sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1957 setelah Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dua hal penting dalam isi dekrit itu ialah pembubaran Konstituante dan pemberlakuan kembali UUD 1945 menggantikan UUD Sementara 1950. Lihat

Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tatanegara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, hlm: 82

⁶ UU Nomor 1 Tahun 1957 telah merumuskan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung oleh rakyat namun tidak dapat dilaksanakan sehingga pilihannya dilakukan oleh DPRD kala itu.

pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tidak hanya mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tetapi termasuk juga tata cara pemakzulannya.⁷

UU No. 1 Tahun 1957 merumuskan prosedur pemberhentian kepala daerah di tengah masa jabatannya berada penuh di tangan DPRD. Desain demikian kompatibel dengan makna desentralisasi yang melahirkan otonomi bagi daerah. Desentralisasi menurut Dennis A. Rondinelli, *as the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government*

⁷ Pasal 24 ayat (5) dan (6) UU No. 1 Tahun 1957 berbunyi:

1. Ayat (5) “Kepala Daerah berhenti dari jabatannya, karena:
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Masa pemilihan seperti dimaksud dalam ayat (3) berakhir;
 - c. Permintaan sendiri;
 - d. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memperhentikannya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Ayat (6) “Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan seperti dimaksud dalam ayat (5) di atas, Kepala Daerah juga berhenti dari jabatannya karena Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang:

organizations or the private sector.⁸ Sementara B.C. Smith mengatakan, *decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization.⁹* Dengan demikian, desentralisasi akan menyuntikkan energi positif bagi perbaikan kehidupan demokrasi dalam tubuh pemerintahan daerah. Berlainan dengan dekonsentrasi ataupun delegasi kewenangan, sebab dekonsentrasi dan delegasi menurut Khairul Muluk, pada dasarnya merupakan pranata dari sentralisasi.¹⁰

- a. Memperhentikannya sebagai Kepala Daerah;
- b. Memperhentikan Dewan Pemerintah Daerah.

⁸ Alper Ozmen, “Notes of the Concepts of Decentralization”, *European Scientific Journal*, volume.10, Nomor10, april 2014, hlm: 415

⁹ B.C. Smith, *Decentralization the Territorial Dimension of the State*, 1th ed., London: George Allen & Unwin (Publisher) Ltd, 1985, hlm: 1

¹⁰ Meskipun demikian, antara desentralisasi dan sentralisasi di Indonesia tidak dapat didikotomikan melainkan berjalan secara kontinum. Lihat Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi & Otonomi Daerah*, (Surabaya: ITS Press, 2009), hlm: 195. Selain itu, Khairul Muluk mengatakan, Asas sentralisasi tetap dijalankan dengan perwujudan adanya asas dekonsentrasi dengan membentuk instansi vertikal dan

Dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menyebutkan, Presiden mengangkat Kepala Daerah Tingkat I, dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengangkat Kepala Daerah Tingkat II dari calon yang diajukan oleh DPRD masing-masing. Bahkan Presiden maupun Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat mengangkat Kepala Daerah di luar usulan DPRD.¹¹ Mahfud MD menilai, “ciri umum desentralisasi, yakni kewenangan daerah untuk memilih sendiri penanggung jawab pemerintahannya, tidak ada lagi”.¹² Implikasinya, DPRD tidak lagi memiliki kewenangan apapun dalam hal pengisian dan pemberhentian Kepala Daerah.

Desain pemberhentian Kepala Daerah yang bercorak sentralisasi kemudian berlanjut lagi seiring keluarnya UU No. 18 Tahun 1965.

adanya wakil pemerintah pusat di daerah. Pada saat yang bersamaan, asas desentralisasi diterapkan dengan membentuk daerah otonom dan pemerintahan daerah. Selain itu, prinsip delegasi juga masih diterapkan dengan adanya Badan Otoritas. Delegasi sebenarnya merupakan bentuk dari desentralisasi fungsional yang dijalankan oleh pemerintah. Baik dekonsentrasi, desentralisasi, maupun

Model sentralisasi yang dipilih ini, paralel dengan kebijakan Presiden Soekarno menjalankan Demokrasi Terpimpin. Imbasnya terhadap demokrasi di daerah sangat terasa karena memangkas total kewenangan DPRD dalam pemberhentian kepala daerah. Pemerintah Pusat pun dapat memberhentikan seorang Kepala Daerah kapan saja apabila dikehendaki. Tidak ada tolok ukur yang jelas secara legal sebagai dasar memecat kepala daerah di tengah masa jabatannya. Dengan begitu, terjadi arus balik tipologi hubungan pemerintah pusat-daerah, dari desentralisasi ke sentralisasi.

Adapun alasan pemberhentian dalam UU No. 18 Tahun 1965 yang sangat bergantung pada kehendak Pemerintah Pusat sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 17 ayat (3) berbunyi: Kepala Daerah berhenti karena meninggal dunia atau

delegasi merupakan bentuk pemencaran kekuasaan pemerintahan yang berasal dari kekuasaan eksekutif (Presiden) dan bukan berasal dari cabang kekuasaan yang lain sepien kekuasaan legislatif maupun yudikatif.

¹¹ Lihat Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

¹² Moh. Mahfud MD, 2009, *Politi Hukum Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm: 165

diperhentikan oleh Penguasa yang berhak mengangkat:

- a. Atas permintaan sendiri;
- b. Karena berakhir masa jabatannya dan telah diangkat Kepala Daerah yang baru;
- c. Karena tidak memenuhi lagi sesuatu syarat dimaksud dalam Pasal 15;
- d. Karena tidak memenuhi lagi ketentuan larangan-larangan bagi Kepala Daerah dimaksud dalam Pasal 16;
- e. Karena sebab-sebab lain.

Gambaran pemakzulan Kepala Daerah di masa Orde Lama memperlihatkan dua model, yaitu model desentralisasi dan model sentralisasi. Model desentralisasi tampak diwujudkan dalam UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957. Sedangkan model sentralisasi muncul pada masa Demokrasi Terpimpin dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965. Pergeseran desain pemakzulan kepala daerah di masa Orde Lama yang memperlihatkan dua model demikian menimbulkan pertanyaan penelitian.

1. Apakah model pemakzulan kepala daerah di era Orde Lama berimplikasi pada kedudukan dan pengawasan DPRD serta pertanggungjawaban kepala daerah?
2. Apakah pergeseran model pemakzulan dari desentralisasi ke sentralisasi memperkuat karakter negara kesatuan atau memperlambat karakter negara kesatuan?

A. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Karena penelitian ini khusus dilakukan pada prosedur pemakzulan kepala daerah di era Orde Lama, maka bahan hukum yang digunakan hanyalah peraturan perundang-undangan yang berlaku di masa Orde Lama sebagai bahan hukum primer. Sedangkan bahan hukum sekunder yang dipakai adalah buku dan jurnal. Pendekatan yang dipakai ialah pendekatan undang-undang. Seluruh data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang serta menggunakan teori yang

relevan sehingga dapat menjawab permasalahan yang diangkat secara tepat

PEMBAHASAN

1. Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Otonomi Daerah

Bagi negara yang berbentuk kesatuan atau mengadopsi sistem kesatuan seperti halnya Indonesia, tentu berbeda dengan negara yang berbentuk federal dalam meracik hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Namun demikian, bukan berarti sama sekali berbeda antara karakteristik keduanya (kesatuan dan federal) karena ada pula persamaannya. Titik utama membedakan antara sistem kesatuan dan sistem federal terletak pada kedaulatannya berada dimana. Dalam negara kesatuan menurut Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, *the central government is the only sovereign body. It does not share constitutional authority with any*

*subcentral units of government.*¹³ senada dengan pendapat dari Rod Hague dan Martin Harrop yang mengatakan, *most states are unitary, meaning that sovereignty lies exclusively with the central government.*¹⁴ Dengan demikian, kedaulatan dalam negara kesatuan berada di tangan pemerintah pusat. Berbeda dengan negara federal dimana kedaulatan tidak diletakkan di tangan pemerintah pusat.¹⁵

Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan menurut Hanif Nurcholis, langsung di bawah Pemerintah Pusat sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah di bawah negara bagian. Dalam negara kesatuan *dependent* dan *subordinate* terhadap Pemerintah Pusat...Pemerintah daerah hanya bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional maka antara Pemerintah Pusat dan

¹³ Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, 2010, *Foundation of Comparative Politics Democracies of the Modern World*, New York, Cambridge University Press, hlm: 82

¹⁴Rod Hague and Martin Harrop, 2004, *Comparative Government and Politics An*

Introduction, New York, Palgrave Macmillan, hlm: 236

¹⁵ Negara federal menurut Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, *Federal states combine a central authority with a degree of constitutionally defined autonomy for sub-central, territorial units of government.*

pemerintah daerah terdapat hubungan antar pemerintahan yang saling terjalin berkelindan sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.¹⁶ Oleh karena itu dalam negara kesatuan dalam pandangan Kenneth Newton dan Jan W. van Deth menyatakan bahwa *national government ultimately controls all layers of government below it, and can reform, reorganise, or abolish units of local or regional government without any special constitutional restraint.*¹⁷

C.F Strong menyatakan dua sifat penting dari negara kesatuan yaitu: (1) *the supremacy of the central parliament, and* (2) *the absence of subsidiary sovereign bodies.*¹⁸ Seberapa luas cakupan dan besarnya urusan yang akan diserahkan kepada daerah otonom dalam sistem negara kesatuan ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Pembagian kewenangan atau

urusan pemerintahan dalam negara kesatuan tidak ditetapkan berdasar persetujuan atau kesepakatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Melainkan ditentukan secara sepihak oleh pemerintah pusat tanpa meminta konfirmasi dari pemerintah daerah. Pengalihan sebagian kewenangan atau urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dinamakan dengan desentralisasi.

Desentralisasi meliputi tiga dimensi atau bidang, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administratif, dan desentralisasi fiskal.¹⁹ *Political decentralization increases the political accountability of local government officials to citizens of local constituencies by allowing local election of local officials.*²⁰ Desentralisasi politik melahirkan hak otonom bagi daerah. Sehingga daerah dapat mengatur dan

¹⁶ Hanif Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm: 60

¹⁷ Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, loc.cit, hlm: 82

¹⁸ CF. Strong. (1966). *Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study of Their History And Existing Form*. London: The English

Language Book Society And Sigdwick & Jackson Limited, hlm: 84

¹⁹ “Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region”, 2014, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme, hlm: 12

²⁰ Ibid

mengelola sendiri urusan rumah tangganya secara mandiri dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat secara luas. menurut B.N. Marbun, otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.²¹ Karena itu, seringkali dikatakan bahwa desentralisasi politik akan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah seperti dikemukakan oleh Daniel Treisman bahwa desentralisasi politik meningkatkan akuntabilitas pemerintah.²²

Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill atau Toulmin Smith menilai otonomi sebagai *a highly valued feature of local government*.²³ Menurut mereka, *autonomy provided the ground for genuine democracy where decisions could meet the*

*demands and needs of the citizens.*²⁴ Otonomi bertalian kuat dengan demokrasi karena demokrasi menghendaki pemerintahan berasal dari dan oleh untuk rakyat. Maka dari itu, daerah yang memiliki otonomi sama dengan memberikan daerah kemandirian memutuskan kebijakan antara pemerintah daerah dan badan perwakilannya tanpa campur tangan dari pihak pemerintah pusat. Walaupun daerah otonom memiliki kemandirian dan kebebasan menentukan arah pemerintahannya, tidak otomatis mengabaikan eksistensi pemerintah pusat. Sebab, dalam sistem kesatuan, *the central government remains supreme; it may abrogate the acts of devolved governments or curtail their powers.*²⁵ Sekalipun kewenangan telah dilimpahkan tidak menutup ruang bagi Pusat untuk menarik atau mengurangi kewenangan Daerah

²¹ Wasisto Raharjo Jati, “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Desentralisasi atau Sentralisasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm: 746

²² Daniel Treisman, *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm: 164

²³ Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel

Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, 2019, Switzerland, Palgrave Macmillan, hlm: 4

²⁴ ibid

²⁵ “Distribution of Powers between Central Governments and Sub-national Governments”, *Committee of Experts on Public Administration*, Eleventh session, New York, 16-20 April 2011, hlm: 5

Otonom. Otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.²⁶

Dari segi konsepnya, otonomi daerah menurut Abdul Gafar Karim, sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.²⁷ Pemencaran kewenangan kepada daerah otonom kerap kali dikaitkan dengan kadar atau bobot desentralisasi. Biasanya dilihat dari derajat pengawasan atau bentuk pengawasannya. Semakin kuat penagwasan pemerintah pusat tentu

kadar sentralisasinya menguat. Sebaliknya, berkurangnya kadar pengawasan pemerintah pusat maka derajat desentralisasinya kuat. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.²⁸ Jadi, salah satu ukurannya diletakkan pada instrumen pengawasan pusat. Karena sistem pengawasan menurut Bagir Manan menentukan kemandirian satuan otonomi.²⁹ Bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah menurut John Alder terdapat beragam bentuk, antara lain:

1. *Stringent financial controls (below).*
2. *Default powers exercisable by ministers. The circumstances in which default powers can be exercised depends on the particular statute.*
3. *The power to veto local government decisions, for example bylaws, compulsory*

²⁶ Andi Azikin , “Makna Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada Era Reformasi”, *Jurnal MP* (Manajemen Pemerintahan), Volume 5, Nomor 1, Juni 2018, hlm: 39

²⁷ Abdul Gafar Karim, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia, 2003, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm: 76

²⁸ Bagir Manan, 2005, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta, FH UII Press, hlm: 39

²⁹ Ibid

purchase orders and planning appeals.

4. *The power to regulate local authority activities by setting performance standards issuing policy advice and regulating the use of money.*
5. *Inspections, audits and inquiries under many statutory provisions.*
6. *Jointly funded central/local enterprises such as urban renewal schemes.³⁰*

Pengawasan pusat terhadap daerah dalam setiap negara yang meenganut sistem kesatuan sangat beragam. Tidak ada negara yang sama sekali menerapkan desentralisasi secara utuh tanpa elemen sentralisasi. Sebab, desentralisasi dan sentralisasi selalu terkombinasi dalam pelaksanaannya. Konsekuensinya selalu berpengaruh terhadap hubungan antara pusat-daerah, apakah lebih condong sentralisasi atau desentralisasi. Menurut Bagir Manan, untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan

otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.³¹ Pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat merupakan perwujudan dari pengawasan yang dilakukan atau dimiliki oleh pemerintah pusat. Namun, apakah bentuk pengawasannya diletakkan sepenuhnya di tangan pemerintah pusat ataukah pemerintah pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada DPRD.

Dewan perwakilan rakyat di tingkat daerah sebagai salah satu organ utama dalam tubuh pemerintahan daerah haruslah dipandang sebagai artikulator aspirasi masyarakat setempat. Tidak boleh dianggap sebagai bagian dari *supporting organ* (organ pendukung) melainkan sebagai *main organ* (organ utama). Maka antara kepala daerah dan DPRD didudukan dalam posisi yang sederajat agar tercipta hubungan yang saling kontrol dan saling imbang. Sebab, keberadaan DPRD di

³⁰ John Alder, 2002, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York, Palgrave Macmillan, hlm: 169-170

³¹ Bagir Manan, loc.cit, hlm: 39

level lokal tidak dapat dipisahkan dari doktrin Tris Politika dari Montesqieu. Artinya, DPRD juga menjalankan fungsi sebagaimana halnya fungsi yang dimiliki oleh badan legislatif atau parlemen. Karena itu, cara pemilihan anggota DPRD disatukan dengan pemilihan anggota DPR melalui Pemilu.

Namun demikian, kedudukan DPRD acapkali mengalami perubahan tatkala UU pemerintahan daerah diubah. Dari lima UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di era Orde Lama, sebanyak itu pulalah kedudukan DPRD berubah. Termasuk perubahan mengenai hubungannya dengan Kepala Daerah maupun terkait wewenangnya. Pun halnya posisi DPRD, apakah merupakan bagian dari rezim badan legislatif ataukah menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah. Perdebatan mengenai aspek-aspek tersebut hingga kini belum menemukan titik temunya. Berlainan dengan badan legislatif di negara-

negara bagian atau provinsi di negara yang berbentuk federal dimana pemberhentian gubernur negara bagian menjadi wewenang negara bagian itu sendiri.

Pemakzulan Kepala Daerah dalam negara yang menganut sistem kesatuan berbeda dengan negara yang menjalankan sistem federasi. Pemakzulan dalam sistem federasi seperti di negara bagian Amerika Serikat, ditentukan oleh konstitusi masing-masing negara bagian. Namun, ada juga negara bagian yang merumuskan alasan dan prosedur pemakzulan serupa dengan alasan dan prosedur pemakzulan Presiden Amerika Serikat, seperti. Negara bagian Illinois. “*The Illinois impeachment process is similar to the federal impeachment process, but not all states follow the same model. State impeachment proceedings take place according to each state's constitution and can vary widely*”.³²

Lain pula dengan sistem pemakzulan Gubernur negara bagian di Nigeria. Konstitusi Nigeria

³² “Impeachment of the Head of Reagen”, Available from: <https://www.legalzoom.com.articles/how-does-the-impeachment-process-work>

acessed september 18, 2014

mencantumkan mekanisme pemakzulan Gubernur dan Wakil Gubernur negara bagian yang berbeda dengan pemakzulan Gubernur negara bagian di Amerika Serikat. Oarhe Osumah mengemukakan, *in Nigeria, as in most democracies, the descriptions of impeachable officials and impeachable offenses are embodied in the Constitution. Section 188 of the 1999 Constitution states that an act of gross misconduct constitutes an impeachable offense for a Governor or Deputy Governor of a State. An impeachable offense is defined in Section 188 (11) as “a grave violation or breach of the provisions of this Constitution or a misconduct of such nature as amounts in the opinion of the House of Assembly to misconduct.”*³³

Nyatanya, tidak ada keseragaman prosedur pemakzulan Gubernur negara bagian dalam negara yang berbentuk federal.

Ketidaksamaan tersebut paralel dengan corak pembagian kekuasaan antara pemerintah federal

dengan negara bagian sebagaimana diklasifikasi oleh C.F. Strong, yaitu: *first, as to the manner in which the powers are distributed between the federal and state authorities; secondly, as to the nature of the authority for preserving the supremacy of the constitution over the federal and state authorities if they should come into conflict with one another; thirdly, as to the means of changing the constitution if such change should be desired”.*³⁴

Karakteristik menunjukkan bahwa di antara negara-negara yang menganut sistem federal, selalu tidak sama atau tidak ada dua negara federal yang sama. Kecenderungan yang sama termasuk desain pemakzulan Gubernur negara bagian di tengah masa jabatan.

Dalam sistem kesatuan, pemilik kewenangan ada di tangan Pemerintah Pusat, termasuk kewenangan memberhentikan Kepala Daerah ditengah masa jabatannya maupun kepala daerah yang berakhir masa jabatannya. Argumentasinya

³³ Oarhe Osumah. (2015). “Democracy and Disorder Impeachment of Governors and Political development in Nigeria’s Fourth

Republic”. *Taiwan Journal of Democracy*.

11(2): 166

³⁴ C.F Stong. *Op.cit*, P. 105

didasarkan pada konsep yang menyatakan bahwa *essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.*³⁵ Oleh karena itu, dalam sistem kesatuan, DPRD bukan merupakan lembaga yang diderivasi dari DPR dan memiliki kedaulatan seperti DPR dalam sistem kesatuan. Fungsi dan wewenangnya dirumuskan oleh dan melalui undang-undang yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat dan DPR. Termasuk kewenangan DPRD dalam hal memakzulkan Kepala Daerah.

2. Model Pemakzulan Kepala Daerah di Masa Orde Lama

UU produk Orla, baik yang dilahirkan di masa berlakunya UUD 1945, UUDS 1950, maupun setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak ditemukan variasi desain pemberhentian Kepala Daerah. Kecenderungan yang ada ialah, pemusatan kewenangan di tangan

Pemerintah Pusat dengan dua pola. Pertama pola yang mengalir dari bawah ke atas. Kedua, Pola yang tidak mengalir dari bawah.

Pola pertama dimaksud adalah, mekanisme pemberhentian Kepala Daerah di tengah masa jabatannya berasal dari usulan DPRD. Pola ini mencerminkan desain pemencaran kewenangannya bersifat desentralistik. Meskipun keputusan DPRD masih terbuka peluang untuk ditolak atau diterima oleh Pemerintah Pusat, tidak berarti tidak ada otonomi di daerah. Model yang merefleksikan pola ini ada dalam UU No. 22 Tahun 1948.

UU No. 1 Tahun 1957 juga menganut model pemberhentian seperti pada pola pertama. Namun, UU ini tidak merumuskan kewenangan Pemerintah Pusat sekutu dalam UU No. 22 Tahun 1948 karena Pemerintah Pusat tidak mempunyai opsi menolak atau menerima usulan pemberhentian. Hal ini disebabkan oleh adanya ketentuan yang menegaskan bahwa Kepala Daerah tidak mudah untuk

³⁵ C.F. Strong. *Loc.cit*, P. 84

ditumbangkan sebagaimana tertuang dalam Penjelasan.

Corak pemberhentian Kepala Daerah tidak didesain dalam bentuk *forum privilegiatum* sebagaimana UUDS 1950,³⁶ karena Kepala Daerah yang berhenti dari jabatanya bukan karena alasan yuridis. Desain sistem pemberhentian Kepala Daerah bertitik tumpu pada Pemerintah Pusat tanpa terikat oleh norma dalam Konstitusi Sementara Tahun 1950. Refeleksi negara kesatuan yang desentralistik melalui penyerahan kewenangan kepada DPRD dilakukan secara penuh. Dikatakan penuh karena, posisi Pemerintah Pusat berada pada tahap pengesahan dan tidak diberikan diskresi untuk menolak atau menerima.

Penyerahan kewenangan yang penuh kepada DPRD tersebut setara dengan kewenangan yang diperoleh DPRD dalam memilih Kepala

Daerah. Posisi dan peran yang dijalankan Pemerintah Pusat dalam mengesahkan hasil Pilkada sama persis dengan posisinya mengesahkan usulan DPRD di bidang pemberhentian. Penyerahan penuh artinya, baik tentang asas-asasnya/prinsip-prinsipnya, maupun tentang cara menjalankan kewajiban/pekerjaan yang diserahkan itu, semuanya diberikan kepada daerah (hak otonomi) seperti yang pernah dikemukakan oleh Bagir Manan dan Kuntana Magnar.³⁷

Pola pemberhentian Kepala Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 menganut pola yang kedua. Proses pemberhentian dilakukan secara terpusat tanpa melalui DPRD. Pemerintah Pusat tidak melimpahkan sebagian kewenangannya kepada DPRD, sehingga urusan mengenai pemberhentian Kepala Daerah dilakukan sepenuhnya oleh

³⁶ Pasal 106 ayat (1) UUDS 1950 berbunyi: Presiden, Wakil Presiden, Menteri-Mneteri, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPR, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MA, Jaksa Agung pada MA, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank Sirkulasi dan juga pegawai-pegawai, anggota-anggota majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang diadili dalam tingkat

pertama dan tertinggi juga oleh MA, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan undang-undang dan diakuinya dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan undang-undang.

³⁷ Lihat pendapat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung.

Pemerintah Pusat. Pasal 4 ayat (7) menegaskan bahwa Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD. Adanya klausul ini, seorang Kepala Daerah hanya dapat diberhentikan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, pemberhentian hanya dapat terjadi apabila Pemerintah Pusat menghendaknya. Penpres tidak menciptakan batasan penggunaan kewenangan Pemerintah Pusat, seperti sebab-sebab seorang Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya. Pola pemberhentian dalam Penpres tersebut diadopsi dalam UU No. 18 Tahun 1965, tetapi kekuasaan Pemerintah Pusat tidak seluas dalam Penpres, karena sudah mulai diadakan pembatasan terhadap kewenangan Pemerintah Pusat.

Perwujudan prinsip negara kesatuan dalam UU produk Orla, khusus menyangkut pemberhentian Kepala Daerah memperlihatkan dinamika arus balik dari desentralisasi ke sentralisasi. Corak desentralisasi terjelma dalam UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 dimana sistem pemerintahan Indonesia saat itu ialah parlementer. Sedangkan, corak sentralisasi

menguat di masa Demokrasi Terpimpin setelah Soekarno megeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 untuk mengembalikan keberlakuan UUD 1945.

Desain pemakzulan Kepala Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 yang memusatkan kewenangan kepada Pemerintah sejalan dengan susunan dan kedudukan DPRD yang berada di dalam ranah eksekutif. Oleh karena DPRD sudah disorong ke kotak Pemerintah Daerah, sehingga menjadi relevan apabila tidak memberikan kewenangan kepada DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah.

Hubungan Pusat dan Daerah di bidang kewenangan dalam UU di masa Orla juga memperlihatkan corak yang tidak sepenuhnya menjelaskan sendi sentralisasi. Sekalipun Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 merupakan “anak kandung” Demokrasi Terpimpin-nya Presiden Soekarno, namun kadar desentralisasi pun masih diletakkan di dalamnya. Presiden tidak menggunakan kewenangannya menunjuk secara langsung Kepala

Daerah. Padahal, Presiden Soekarno dapat saja menunjuk Kepala Daerah dengan pertimbangan bahwa Kepala Daerah adalah alat Pusat. Berkedudukan sebagai alat pusat³⁸ yang dikuatkan secara yuridis dalam Penpres, jalan legal Presiden Soekarno cukup terbuka untuk melakukannya. Tetapi, cara penunjukan tidak menjadi pilihan, sehingga proses pengangkatan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat berdasarkan usul dari DPRD. Secara hukum, pengangkatan Kepala Daerah memenuhi syarat legitimasi politik dan hukum. Legitimasi politik diperoleh melalui DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, sedangkan legitimasi hukum berasal dari Pemerintah Pusat sebagai pihak yang berwenang mengangkat dan mengesahkannya.

Adapun hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan lebih mencerminkan model pengawasan vertikal yang menempatkan kewenangan Pemerintah di atas

segalanya. Atribut pengawasan DPRD terpangkas melalui pengambilalihan fungsi pengawasan itu oleh Pemerintah sendiri. Selanjutnya Pemerintah memberikan fungsi pengawasan tersebut kepada Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat di Daerah. Cara semacam ini tidak kompatibel dengan keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Salah satu contoh praktik pemberhentian Kepala Daerah di masa Orde Lama yang terjadi pada tahun 1965 terjadi di Jakarta. Saat itu Presiden Soekarno memberhentikan Gubernur DKI Jakarta Henk Ngantung. Sebelum menjadi Gubenur, Henk Ngatung diangkat sebagai Wakil Gubernur oleh Presiden Soekarno dilakukan tahun 1960 (masa berlakunya Penpres No. 6 Tahun 1959) mendampingi Gubernur Soemarno.³⁹ Pada tahun 1964 Henk Ngantung diangkat sebagai Gubenur DKI Jakarta menggantikan

³⁸ Lihat Pasal 14 ayat (1) huruf b Penpres No. 6 Tahun 1959

³⁹ “Henk Ngantung, Seniman dan Gubernur Jakarta Yang Terlupakan”, diunduh melalui: <http://www.berdikarionline.com/riawayat-henk-ngantung/>, diakses pada tanggal 2

Februari 2018. Dikisahkan bahwa penunjukan Henk Ngantung sebagai Wakil Gubernur diprotes oleh para anggota Dewan Kota. Mereka menganggap Henk Ngantung tidak layak menduduki jabatan itu. Naumann, Bung Karno tetap pada keputusannya ...*ibid*

Soemarno. Masa jabatannya hanya 1 tahun karena meletusnya peristiwa 1 Oktober (Gestok) 1965.⁴⁰

Sumber lain menyebutkan, Gubenur lama Soemarno diangkat kembali sebagai Gubenur DKI Jakarta menggantikan Henk Ngantung yang dilakukan pada tanggal 16 Juli 1965. Artinya, pengangkatan kembali Soemarno sebagai Gubernur dan pemberhentian Henk Ngatung masih dalam waktu berlakunya Penpres No. 6 Tahun 1959. Keputusan pengangkatan Soemarno dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 208 dan 209 Tahun 1965 yang dikeluarkan tanggal 14 Juli 1965. Pada saat itu, Henk Ngantung sementara berobat di Wina (Austria).⁴¹ Pengangkatan dan pemberhentian di tengah masa jabatan Gubernur Henk Ngantung di bawah payung hukum Penpres No. 6 Tahun 1959. Karena, UU No. 18

Tahun 1965 ditetapkan tanggal 1 September 1965.

3. Implikasi Pergeseran Model Pemakzulan

Pemberhentian Kepala Daerah yang bermodel sentralisasi didesain dengan beberapa pola. *Pertama*, cara pengisian jabatan Kepala Daerah yang cenderung memusat di tangan Pemerintah Pusat. *Kedua*, peletakkan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD yang tidak sejajar/sederajat.

Model pemakzulan yang memusat di tangan Pemerintah Pusat berkorelasi dengan cara pengisian jabatan Kepala Daerah. Akan tetapi, bukan saja dari sisi Pilkadanya yang jadikan ukuran, melainkan peletakkan susunan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD dapat menjadi faktor yang ikut mempengaruhinya. Manakala porsi kewenangan yang diberikan kepada DPRD menyumbat terlaksananya fungsi DPRD sebagai

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Obed Bima Wicandra, 2017, *Henk Ngantung; Saya Bukan Gubernurnya PKI*, Deepublish, Yogyakarta, hlm: 120. Isi Kepres No. 208 dan 209 Tahun 1965: dengan perkembangan bahwa tenaga Henk Ngantung, Gubernur Kepala Daerah khusus ibukota Jakarta diperlukan di bidang lain, dan

berhubungan dengan itu ia perlu diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maka Presiden menetapkan diberhentikannya Henk Ngantung, dengan ucapan terima kasih atas jasa-jasanya yang telah diberikan selama memangku jabatan tersebut. *Ibid*, hlm: 121

lembaga perwakilan rakyat, maka DPRD kesulitan melakukan kerja pengawasannya.

a. Peletakan Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD

Alat perlengkapan Pemerintah Daerah di dalam UU No. 1 Tahun 1945 terdiri dari Kepala Daerah, badan eksekutif, dan KNID yang disusun menjadi satu kesatuan yang bertugas menjalankan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan tersebut, tidak memisahkan KNID sebagai lembaga tersendiri di luar Kepala Daerah dan badan eksekutif. Akibat yang ditimbulkan menyarang pada fungsi pengawasan dari KNID sebagai badan perwakilan rakyat di Daerah tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Bentuk komposisi yang meletakkan Kepala Daerah sebagai ketua KNID, menjadikan kekuasaan Kepala Daerah sangat kuat, sehingga dapat mengendalikan KNID.

Adapun struktur pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948 disusun dalam satu format yang terdiri dari Dewan Pemerintah Daerah (DPD) dan

DPRD.⁴² Kepala Daerah termasuk anggota dari DPD sekaligus menjabat sebagai ketua⁴³ yang bertanggung jawab atas tugas-tugas pemerintahan. Susunan yang menggabungkan Kepala Daerah dalam DPD tersebut, dimaksudkan agar pemerintahan daerah dijalankan dengan sistem kolegial. Karena dalam hal pertanggungjawaban, dapat dilakukan secara kolegial atau terpisah antara Kepala Daerah dan DPD kepada DPRD.

Kendati pemerintahan dijalankan secara kolegial, Kepala Daerah tidak lagi ditempatkan sebagai pemimpin badan legislatif seperti dalam UU No. 1 Tahun 1945. Kedudukan DPRD dipisahkan dari organ eksekutif, sehingga pelaksanaan fungsi DPRD tidak bercita rasa eksekutif. Dengan kata lain, telah diadakan pembagian kekuasaan di dalam sistem pemerintahan daerah. Dipertegasnya kedudukan DPRD, selaras dengan kewenangan yang disematkan pada DPRD, yaitu mengajukan calon Kepala Daerah dan mengusulkan

⁴² Lihat Pasal 2 ayat (1)

⁴³ Lihat Pasal 2 ayat (3)

pemberhentian Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat.

Susunan pemerintahan yang bersifat kolegial ternyata diadopsi juga oleh UU No. 1 Tahun 1957. UU ini pun memisahkan DPRD dengan Kepala Daerah, sehingga kedudukan antara legislatif dan eksekutif daerah berada pada posisi yang sederajat dan tidak berbeda dengan kedudukan DPRD dan Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948. Dengan desain kedudukan demikian, tidak ada kerancuan manakala DPRD diberikan kewenangan untuk memilih dan memberhentikan Kepala Daerah di tengah masa jabatannya. Susunan dan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD di dalam dua UU yang berbeda pijakan hukum dasar tersebut, memiliki pandangan dan persepsi yang sama terhadap kedudukan organ pemerintahan daerah. Sekalipun Kepala Daerah ditempatkan dan mengepalai DPD, tetapi antara DPD dan DPRD tidak diletakkan di satu kotak pemerintah daerah.

Berlainan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 maupun UU No. 18 Tahun 1965 yang ditampilkan dalam bentuk susunan

pemerintahan yang berbeda. Kepala Daerah dan DPRD disusun dalam format Pemerintah Daerah. Susunan semacam ini kemudian melahirkan konsekuensi yang sejalan antara kewenangan yang diberikan dengan kedudukan yang disandang. Kepala Daerah didudukkan dalam dua fungsi beserta kewenangannya yang merambah sampai DPRD.

Melebarnya kewenangan Kepala Daerah tersebut mendistorsi fungsi DPRD. Akibatnya, posisi DPRD berada di bawah sub ordinasi Kepala Daerah. DPRD mengalami degradasi fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Hal itu terbaca dalam Penjelasan Umum angka 6 huruf f Penpres No. 6 Tahun 1959, yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang dalam bidang-bidang legislatif, anggaran pendapatan dan belanja, serta pembangunan di daerah”. Penpres No. 5 Tahun 1960 menetapkan Kepala Daerah sebagai ketua DPRD. Karena itu, baik di dalam batang tubuh maupun penjelasan tidak tercantum adanya fungsi yang berkenaan dengan pengawasan DPRD. Ketentuan

serupa berlanjut dalam UU No. 18 Tahun 1965, dimana Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.⁴⁴

Penpres No. 6 Tahun 1959 maupun UU No. 18 Tahun 1965 meletakkan DPRD berada di dalam lingkup Pemerintah⁴⁵, dan bukan didesain sebagai salah satu organ pemerintahan daerah yang terpisah. DPRD menjadi perangkat Pemerintah Daerah di bawah pimpinan Kepala Daerah. Sehingga, relasi yang terbangun antara Kepala Daerah dan DPRD tidak menggambarkan mekanisme *checks and balances*. Sebab, Kepala Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 diberi “hak veto” untuk menangguhkan keputusan DPRD.⁴⁶ Veto Kepala Daerah dikeluarkan apabila keputusan DPRD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konstruksi hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 maupun

UU No. 18 Tahun 1965, bukanlah bentuk cerminan dari susunan pemerintahan yang berpijak pada konsep saling kontrol dan saling imbang di antara kelembagaan pemerintahan daerah. Tiadanya kewenangan DPRD yang memadai, ditambah fungsi pengawasan terpangkas total, kekuasaan menumpuk di tangan Kepala Daerah. Kepala Daerah menjadi pemimpin tunggal tanpa kontrol dari parlemen daerah. Desain relasi antara Kepala Daerah dan DPRD demikian, sebangun dengan sistem yang dijalankan Presiden Soekarno di tingkat pemerintahan pusat di bawah panji Demokrasi Terpimpin.

Model relasi antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 berciri *heavy executive*. Konsepsi demikian paralel dengan ciri negara kesatuan yang berpola sentralisasi. Wujudnya, tampak terlihat dari cakupan wewenang Kepala Daerah yang tidak meliputi urusan pemerintahan semata, namun

⁴⁴ Lihat Pasal 8

⁴⁵ Lihat Pasal 1 Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Lihat pula Pasal 5 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965

⁴⁶ Lihat Pasal Pasal 15

sebagian dari fungsi DPRD dipindahkan ke ranah kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, terdapat relevansi apabila kedua produk legislasi di masa Demokrasi Terpimpin ini, Pemerintah Pusat tidak menyerahkan kewenangan kepada DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah. Penempatan DPRD di satu tempat dengan Kepala Daerah akan menimbulkan kerancuan. Kerancuan dimaksud adalah pemberian kewenangan kepada DPRD memberhentikan Kepala Daerah di tengah masa jabatannya. Sementara DPRD berada dalam kedudukan sebagai Pemerintah Daerah bersama Kepala Daerah.

b. Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Format pengawasan dalam UU No. 1 Tahun 1945 terhadap Kepala Daerah tidak disebutkan bentuknya. Akan tetapi, dari cara pengangkatan Kepala Daerah dan kedudukan Kepala Daerah sebagai organ Pemerintah Daerah maupun sebagai ahli Pemerintah Pusat, maka

pengawasan sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan pengawasan dari KNID sebagai badan perwakilan rakyat daerah, dapat dipastikan nihil karena KNID dinakhodai oleh Kepala Daerah. Berposisi rangkap jabatan, Kepala Daerah tidak mungkin diawasi oleh KNID dan bertanggung jawab kepada KNID melainkan pengawasan penuh dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan sekaligus meminta pertanggungjawabannya.

Karena KNID mustahil melakukan fungsi pengawasan dalam kapasitasnya sebagai lembaga perwakilan rakyat, termasuk meminta pertanggungjawaban, maka konstruksi hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Pengawasan dalam organisasi pemerintahan daerah yang dijalankan oleh KNID dalam pandangan Suriansyah Murhani merupakan pengawasan secara internal dilaksanakan oleh lembaga itu sendiri yang secara teknis mempergunakan struktur internal sebagai bagian dari mekanisme

pemerintahan daerah.⁴⁷ Bawa kedudukan Kepala Daerah itu sebagai ketua KNID bagi Murhani bukan sesuatu yang bersifat anomali dalam sistem pembagian kekuasaan.

Sementara UU No. 22 Tahun 1948 mencantumkan dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan represif⁴⁸ dan pengawasan umum.⁴⁹ Perwujudannya berbentuk permintaan keterangan dari Pemerintah Daerah (DPRD dan DPD) oleh Pemerintah Pusat. Permintaan keterangan mengandung pengertian, bahwa Pemerintah Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada Pemerintah Pusat. Adanya pertanggungjawaban DPRD kepada Pemerintah Pusat disebabkan oleh susunan Pemerintah Daerah yang menempatkan DPRD sebagai salah satu organ di dalamnya bersama dengan DPD yang diketuai oleh Kepala Daerah. Tetapi, DPRD dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah maupun DPD.

Masa jabatan antara Kepala Daerah tidak ditetapkan sama dengan masa jabatan DPRD. Masa jabatan DPRD adalah lima tahun, sedangkan masa jabatan Kepala Daerah tidak ditentukan jangka waktunya. Kepala Daerah dapat dipindahugaskan ke Daerah lain, sementara Kepala Daerah merupakan hasil pemilihan DPRD yang diangkat dan disahkan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, ketiadaan jangka waktu seseorang menjabat Kepala Daerah bertalian dengan pemindahtugas ke Daerah lain. Persis serupa dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dapat dipindahugaskan dimana saja dalam wilayah Republik Indonesia.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 dibentuk dengan cara memisahkan fungsi Kepala Daerah beserta wewenangnya, yakni sebagai alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah.⁵⁰ Dengan pembagian demikian, kendali

⁴⁷ Suriasnyah Murhani, 2014, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm: 26

⁴⁸ Lihat Pasal 42

⁴⁹ Lihat Pasal 45 ayat (1)

⁵⁰ Lihat Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Peenetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Dan lihat pula Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 18 Tahun 1965

pengawasan ada di tangan Kepala Daerah. Karena Kepala Daerah dalam Penpres No. 5 Tahun 1960 adalah ketua DPRD, meskipun bukan anggota DPRD. Sedangkan UU No. 18 Tahun 1965, pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.⁵¹

Dalam kedudukan sebagai alat Pemerintah Pusat, bidang pekerjaan pemerintahan umum dijalankan oleh pamong praja di bawah pengawasan Kepala Daerah. Pamong praja dimaksud merupakan perangkat pusat yang dipekerjakan di daerah. Karena itu, terdapat aparatur pamong praja dan fungsi kepamong prajaan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959. Bagi Bagir Manan:

Perlunya membedakan antara aparatur pamong praja dan fungsi pamong praja (kepamongprajaan). Karena menurut Bagir, bukanlah maksud desentralisasi untuk meniadakan atau menghapuskan fungsi

kepamong-prajaan dari daerah. Ditinjau dari penyederhanaan, sangat memungkinkan meniadakan susunan aparatur kepamong-prajaan yang terpisah dari pemerintah daerah, sedangkan fungsinya tetap ada dan berjalan dan dijalankan oleh aparatur pemerintahan daerah. Sebab, penghapusan sama sekali fungsi kepamong-prajaan dari daerah berarti dihilangkannya fungsi pengikat antara pusat dan daerah dalam sebuah negara kesatuan.⁵²

Sementara UU No. 18 Tahun 1965, pelaksanaan urusan pemerintahan umum dilakukan dengan mengadakan satuan-satuan khusus untuk dipekerjakan di Daerah di bawah pengawasan Kepala Daerah. Adanya satuan-satuan khusus tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan fungsi pengawasan umum dari Pemerintah Pusat.⁵³

⁵¹ Lihat Pasal 8

⁵² Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, hlm: 145

⁵³ Tiga bentuk pengawasan dalam UU No. 18 Tahun 1965, yaitu pengawasan umum, pengawasan prefentif, dan pengawasan represif. Pengawasan umum diterapkan untuk

Adapun urusan desentralisasi dan tugas pembantuan menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 diserahkan penuh kepada Kepala Daerah, baik pelaksanaan maupun pengawasannya. DPRD tidak diperkenankan menjalankan fungsi pengawasan sebab fungsi tersebut tidak diberikan oleh Pemerintah Pusat. Jabatan ketua DPRD pun, disematkan kepada Kepala Daerah, sehingga setiap keputusan DPRD dapat ditangguhkan berlakunya oleh Kepala Daerah.

Ketiadaan pengawasan dari DPRD, secara serta-merta membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban. Kepala Daerah tidak memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD melainkan kepada Pemerintah Pusat. Itulah sebabnya, DPRD tidak diberikan wewenang memberhentikan Kepala Daerah karena DPRD itu sendiri menjadi bagian dari Pemerintah. Di samping itu, Kepala Daerah dimandatkan

menopang fungsi kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 44 ayat (2) huruf c dengan tujuan pada departemen dalam negeri diadakan satuan-satuan organisasi dan pada kepala-

Pusat sebagai ketua DPRD, sehingga peran DPRD sama sekali berada di bawah kendali dan subordinasi Kepala Daerah.

Setelah merefungsionalisasi DPRD, maka terbuka ruang bagi Pemerintah Pusat untuk menyusun ketentuan mengenai cara pengisian jabatan dan pemberhentian Kepala Daerah. Prosedur yang dipilih dilakukan dengan cara mengangkat namun melalui usul dari DPRD, tetapi usulan DPRD tidak mengikat. Sama halnya dengan memberhentikan Kepala Daerah di tengah masa jabatannya, tidak memerlukan keterlibatan DPRD. Dari prosedur demikian, posisi Pemerintah Pusat sebagai pelaku tunggal dalam memberhentikan Kepala Daerah. Sebagai eksekutor satu-satunya, terdapat keleluasaan Pemerintah Pusat memformulasikan kedudukan Kepala Daerah untuk disesuaikan dengan tujuan Pemerintah Pusat memilih sistem sentralisasi dalam pengisian jabatan Kepala Daerah dan

kepala daerah dipekerjakan pegawai negeri khusus untuk melaksanakan tugas tersebut yang melakukan pekerjaannya langsung dibawah pimpinan kepala daerah. Lihat Penjelasan Umum tentang Pengawasan

pemberhentiannya. Dua label kedudukan yang diberikan kepada Kepala Daerah, sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah sangat menonjol indikator sentralisasi dalam Penpres No. 6 Tahun 1959.

Bentuk hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 telah menghilangkan esensi dari makna daerah berotonomi. Karena kuatnya pengawasan Pemerintah terhadap daerah seolah berubah menjadi pengendalian. Pemerintah Daerah bukan lagi berada dalam struktur pemerintahan negara yang diawasi oleh Pemerintah Pusat, melainkan di bawah kendali Pemerintah Pusat. Akibatnya, terjadi erosi kebebasan dan kemandirian daerah yang pernah diberikan melalui UU No. 1 Tahun 1957. Relasi antara Pusat dan Daerah yang dikonstruksi dalam Penpres ini merupakan cerminan dari penerapan Demokrasi Terpimpin sebagaimana diterangkan dalam Penjelasan Umum angka 2 yang berbunyi:

Oleh karena itu, badan-badan pemerintah sebagai alat untuk menyelamatkan revolusi harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Penyesuaian ini harus dilaksanakan dengan Penetapan Presiden sebagai pelaksanaan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dan sebagai satu-satunya jalan untuk meluaskan arus revolusi ketatanegaraan sampai dapat dinikmati oleh rakyat diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Sunyoto Usman mengatakan, desentralisasi menjadi semakin kabur ketika Presiden Soekarno melontarkan Demokrasi Terpimpin yang dimaknai sebagai upaya membatasi kemungkinan berkembangnya liberalisasi ideologi politik di daerah-daerah.⁵⁴ Cara mengendalikan Daerah yang

⁵⁴ Sunyoto Usman, 2005, “Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokratisasi”, dalam buku: Memperkokoh Otonomi Daerah,

Kebijakan, Evaluasi, dan Saran, kata pengantar Mardiasmo, UII Press, Yogyakarta, hlm: 113

dilakukan Pemerintah melalui Penpres No. 6 Tahun 1959 melahirkan konsekuensi-konsekuensi pengawasan yang super ketat terhadap pemerintahan daerah. Kiatnya diterapkan dengan pola mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah pada satu jalur di tangan Presiden.

Kedudukan Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Daerah di dalam UU No. 18 Tahun 1965 memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pelaksanaan urusan desentralisasi maupun tugas pembantuan. Namun, bergantung pada permintaan DPRD atau berdasar inisiatif Kepala Daerah.⁵⁵ Dengan demikian, pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya menjadi dokumen administratif yang disampaikan kepada DPRD. Sangat aneh bilamana Kepala Daerah yang berinisiatif menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD, sementara DPRD sendiri tidak memintanya atau di luar ketentuan waktu yang diharuskan untuk menyampaikan pertanggungjawaban.

Oleh karena itu, pemberian pertanggungjawaban kepada DPRD pada hakikatnya sekadar pemberitahuan semata. Sebab, Pimpinan DPRD dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Dengan demikian, bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah di bidang pengawasan, diselenggarakan dengan cara sentralisasi. Corak semacam ini, persis serupa praktiknya dengan yang ada pada Penpres No. 6 Tahun 1959.

Pengawasan yang dilakukan Pusat secara sentralistik terhadap Daerah linear dengan sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah. Pertanggungjawaban Kepala Daerah bukanlah faktor penilaian yang mengandung konsekuensi, karena hubungan yang dibentuk antara Pusat dan Daerah di bidang pengawasan tidak disertakan sanksi administratif. Instrumen sanksi yang tersedia hanya pemecatan, apabila Pemerintah Pusat menghendakinya, sekalipun tanpa sebab.

⁵⁵ Lihat penjelasan Pasal 44 UU No. 18 Tahun 1965

KESIMPULAN

Model pemakzulan kepala daerah di era Orde Lama memperlihatkan kecenderungan yang mengarah pada pelemahan karakter negara kesatuan. Indikator pelemahan dimulai dari pengurangan kewenangan DPRD saat Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1969. Terjadilah arus balik kewenangan yang menumpuk di tangan pemerintah pusat. Implikasinya merambah pada sendi desentralisasi dan otonomi daerah tergerus dan bahkan terkikis karena menguatnya kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat yang menguat tidak saja di bidang pengawasan tetapi sampai pada kewenangan menentukan berhenti tidaknya seorang kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azikin, Andi, "Makna Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada Era Reformasi", *Jurnal MP* (Manajemen Pemerintahan), Volume 5, Nomor 1, Juni 2018
- Alder, John, 2002, *General Principles of Constitutional and*

Administrative Law, New York, Palgrave Macmillan
Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region", 2014, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme
“Distribution of Powers between Central Governments and Sub-national Governments”, *Committee of Experts on Public Administration*, Eleventh session, New York, 16-20 April 2011

Jati, Wasisto Raharjo, “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Desentralisasi atau Sentralisasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012

“*Impeachment of the Head of Reagen*”, diunduh melalui:
<https://www.legalzoo.com.articles/how-does-the-impeachment-process-work>, diakses tanggal 18 September 2014

Ladner, Andreas; Keuffer, Nocolas; Baldersheim, Harald; Hlepas, Nikoa; Swianiewicz, Pawel; Steyvers, Kristof;

- Hague, Rod Navarro, Carmen, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, 2019, Switzerland, Palgrave Macmillan and Harrop, Martin, 2004, *Comparative Government and Politics An Introduction*, New York, Palgrave Macmillan
- Karim, Abdul Gafar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, 2003, Yogyakarta : Pustaka Pelajar,
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press
- Manan, Bagir dan Magnar, Kuntana, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung
- Murhani, Suriansyah, 2014, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Newton, Kenneth dan van Deth, Jan W 2010, *Foundation of Comparative Politics Democracies of the Modern World*, New York, Cambridge University Press
- Ngantung, Henk, Seniman dan Gubernur Jakarta Yang Terlupakan”, diunduh melalui: <http://www.berdikarioonline.com/riawayat-henk-ngantung/>, diakses pada tanggal 2 Februari 2018
- Mahfud MD, Moh, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Wicandra, Obed Bima, 2017, *Henk Ngantung; Saya Bukan Gubernurnya PKI*, Deepublish, Yogyakarta
- Osumah, Oarhe, (2015). “Democracy and Disorder Impeachment of Governors and Political devolopment in Nigeria’s Fourth Republic”. *Taiwan Journal of Democracy*. 11(2): 166
- Joeniarto, R, 1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta
- Usman, Sunyoto, 2005, “Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokratisasi”, dalam buku: *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, kata

- pengantar Mardiasmo,
UII Press, Yogyakarta
- Strong, C.F, 1966, *Modern Political Constitutions*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London
- Treisman, Daniel, 2007, *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. (Diumumkan Pada Tanggal 23 November 1945).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. (Diumumkan Pada Tanggal 10 Juli 1948).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Sendiri. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6; Tambahan Lembaran Negara Nomor 1143)
- Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Penetapan Presiden Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 94; Tambahan Lembaran Negara Nomor 1843)
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 80; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2777).

Implikasi Pencegahan ke Luar Negeri bagi WNI yang Terlibat Persoalan Hukum berdasarkan Perspektif Hak Asasi Manusia

Rachman Maulana Kafrawi, Bambang Ariyanto, Kamarudin

Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah

rachmanmaulana@hangtuah.ac.id

Abstrak

Fungsi dan peranan keimigrasian Indonesia adalah sebagai mencegah, sebagai pengatur lalu lintas orang masuk atau ke luar wilayah Negara Republik Indonesia sesuai yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Penelitian hukum ini difokuskan untuk mengetahui Implikasi pencegahan ke luar negeri terhadap WNI ke luar negeri berdasarkan perspektif HAM. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian ini memperoleh kesimpulan Regulasi di Indonesia yang mengatur mengenai pencegahan WNI keluar negeri sudah sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang terkandung di dalam ideologi negara yaitu Pancasila dan Konstitusi negara yaitu UUD 1945. Sehingga pencegahan yang dilakukan oleh petugas imigrasi kepada orang yang diduga terlibat dalam kasus hukum yang akan ke luar wilayah negara Indonesia sudah sesuai dengan aturan yang berlaku. Kemudian terkait pencegahan juga bukan bentuk pembatasan hak asasi manusia, karena HAM di Indonesia adalah HAM keseimbangan dengan kewajiban asasnya sebagai anggota masyarakat. Penggunaan HAM di Indonesia tidak dapat dilakukan tanpa memperhatikan kewajiban asasi, dengan kata lain HAM tidak dapat dipergunakan secara mutlak.

Kata Kunci: **Pencegahan WNI; Persoalan Hukum; Hak Asasi Manusia.**

Abstract

The function and role of Indonesian immigration is to prevent, as a traffic controller people enter or leave the territory of the Republic of Indonesia in accordance with what is stated in the Law Law of the Republic of Indonesia Number 6 of 2011 concerning Immigration. This legal research focused on knowing the implications of prevention abroad for Indonesian citizens abroad based on a human rights perspective . The research method used is normative juridical . This research concludes that the regulations in Indonesia which regulate the prevention of Indonesian citizens abroad is in accordance with the values and norms contained in the in the state ideology , namely Pancasila and the state Constitution , namely the 1945 Constitution prevention carried out by immigration officers to people suspected of being involved in cases The law that will go outside the territory of the Indonesian state is in accordance with the applicable rules. Then related to prevention, it is also not a form of limiting human rights, because human rights are Indonesia is a human rights balance with its human obligations as a member of society. The use of human rights in Indonesia cannot be carried out without paying attention to human rights obligations, in other words, human rights cannot be used absolutely.

Keywords: **Prevention of Indonesian Citizens; Legal Issues; Human rights.**

PENDAHULUAN

Globalisasi dapat dicirikan sebagai perkembangan komunikasi global yang terjadi secara cepat, sementara melalui pergerakan massa memungkinkan manusia saling mengenal banyak hal. Globalisasi juga diidentikan dengan internasionalisasi, artinya terdapat aktivitas meningkatnya hubungan internasional. Dalam hal ini masing-masing negara tetap mempertahankan identitasnya masing-masing, namun menjadi semakin tergantung satu sama lain.¹

Adanya perkembangan bangsa yang cepat dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan tersebut disamping mempunyai dampak positif bagi kehidupan manusia antara lain peningkatan hubungan masyarakat yang pesat di bidang perekonomian dan di bidang perdagangan internasional,² tetapi juga membawa dampak negatif yang dapat merugikan orang perorangan, masyarakat,

dan/atau negara jika dikaitkan dengan pelanggaran tindak pidana yang melewati batas yurisdiksi sebuah negara, seperti tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, dan tindak pidana pencucian uang.³

Dengan sistem pencegahan yang baik yang dapat terintegrasi langsung ke daftar pencegahan pusat di setiap wilayah kantor keimigrasian di daerah diharapkan langsung dapat melakukan kewenangannya untuk mencegah tanpa harus menunggu lama perintah dari pusat. Fungsi dan peranan keimigrasian Indonesia adalah sebagai mencegah, sebagai pengatur lalu lintas orang masuk atau ke luar wilayah Negara Republik Indonesia sesuai yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Pencegahan dalam Keimigrasian merupakan larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk ke luar dari wilayah Negara Republik Indonesia

¹ Mudiarti Trisaningsih, ‘*Peranan Hukum di Era Globalisasi*’, Litigasi FH Unpas 1338, 1348, 2012, h. 13.

² Romli Atsasmita, *Kapita Selekta hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung 1995, h. 1.

³ Mosgan Situmorang, “*Perbandingan Hak dan Kewajiban Negara dalam Pemberian Bantuan Timbal Balik*”, Laporan Hasil Penelitian, BPHN, Jakarta 2012, h. 2-3.

berdasarkan alasan tertentu dalam waktu tertentu, dan orang tertentu dalam pengertian di atas ditujukan kepada warga negara Asing maupun warga negara Indonesia yang akan ke luar Wilayah Indonesia.

Adanya permasalahan hukum tersebut menyebabkan besar kemungkinan seseorang warga Negara Indonesia yang terlibat masalah hukum dapat seenaknya meninggalkan wilayah Negara Indonesia. Beberapa kasus aktual yang terjadi saat ini seperti tersangka kasus korupsi yang melarikan diri ke luar negeri dan aset hasil korupsi yang berada di luar negeri merupakan tantangan bagi aparat penegak hukum di Indonesia untuk dapat menangkap tersangka atau terpidana di luar yurisdiksi sistem peradilan Indonesia sekaligus mengembalikan aset hasil tindak korupsi tersebut.

O.C. Kaligis menjelaskan bahwa segala bentuk upaya paksa, perlakuan yang tidak adil pada hakikatnya merupakan pelanggaran HAM.⁴ Oleh karena itu pembatasan hak seorang

warga negara untuk ke luar masuk wilayah Indonesia merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tak bersalah dan HAM, karena negara menjamin kebebasan setiap warga negara Indonesia berhak ke luar atau masuk ke wilayah Indonesia.⁵ Menurut Djoko Prakoso, pencegahan dan penangkalan seseorang untuk melakukan perjalanan dari dan ke wilayah Republik Indonesia pada hakikatnya merupakan pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang yang dilindungi undang-undang.⁶

Oleh karena itu, warga Negara yang terlibat dalam masalah hukum yang berpotensi akan meninggalkan wilayah Negara Republik Indonesia bisa secara cepat dicegah dengan adanya aturan yang mengatur hal tersebut. Imigrasi selaku pihak yang memiliki otoritas⁷ di

⁵ Hadi Setia Tunggal, 2010, *Peraturan Perundang-Undangan Keimigrasian*, Harvarindo, Jakarta, 2010, h. 26.

⁶ Djoko Prakoso, *Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial*, Bina Aksara, Jakarta 1989, h. 149.

⁷ Otoritas adalah 1) kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan pejabatnya menjalankan fungsinya; 2) hak untuk bertindak; 3) kekuasaan, dan kewenangan; 4)

⁴ *Ibid.* OC. Kaligis, h. 116.

wilayah perbatasan bisa menjadi bagian terdepan dari upaya membantu mencegah keluarnya warga Negara yang terlibat masalah hukum terutama pada upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pada dasarnya pencegahan warga Negara Indonesia yang ingin ke luar wilayah Republik Indonesia adalah pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang yang dilindungi oleh undang-undang. Namun apakah dengan tujuan untuk melindungi kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat umum perlu dilakukan pencegahan untuk warga Negara Indonesia yang terlibat masalah yang ingi keluar dari wilayah Negara Republik Indonesia. Karena pencegahan tersebut sangat perlu dilakukan terhadap warga Negara Indonesia yang mengganggu dan mengancam stabilitas. Berdasarkan dari latar belakang di atas maka penulis melakukan suatu penelitian dengan judul "***Implikasi Pencegahan ke Luar Negeri bagi Warga Negara***

hak melakukan tindakan atau hak membuat peraturan untuk memerintah orang lain.

Indonesia yang Terlibat Masalah Hukum di Indonesia”.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁸ Pendekatan penelitian yang digunakan diurai secara eksplanatori dengan menjelaskan suatu fenomena ke luar negeri bagi warga negara Indonesia yang terlibat kasus hukum untuk menjelaskan hubungan antar variabel penelitian.⁹

PEMBAHASAN

1. Lembaga yang Berwenang Mengajukan Pencegahan Warga Negara Indonesia Keluar Negeri

Pencegahan pada dasarnya merupakan pembatasan terhadap hak seseorang dan pembatasan hak ini bertentangan dengan asas praduga tak bersalah, sekaligus melanggar hak asasi

⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada : Jakarta, Hal 164-166

⁹ Irwansyah. (2020). Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 41.

manusia. Dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, ditentukan bahwa: Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, dan atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Oleh karena itu maka pembatasan hak seseorang yang diduga telah melakukan tindak pidana korupsi melalui pelarangan untuk bepergian keluar negeri dan statusnya belum ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap, merupakan pelanggaran terhadap hak-hak warga negara.

Peraturan Keimigrasian Indonesia mengenal istilah cekal digunakan dalam arti pencegahan dan penangkalan.¹⁰ Masyarakat awam mungkin hanya mengenal istilah cekal terhadap orang-orang yang dilarang untuk meninggalkan wilayah Indonesia. Yang dimaksud dengan

¹⁰ Djoko Prakoso, *Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, h. 147.

pencegahan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk keluar Indonesia berdasarkan alasan-alasan tertentu.¹¹ Sementara itu tersangka Koruptor dalam menghindari hukum di Indonesia berupaya untuk melarikan diri dari Indonesia dengan membawa seluruh hasil korupsi yang sudah mereka kumpulkan, sehingga sulit untuk menangkap dan membawa mereka ke pengadilan. Menghadapi kemungkinan yang demikian dan agar hasil korupsi yang telah dijarah tidak dilarikan ke luar negeri, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 memberikan kewenangan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi untuk melakukan pencegahan terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi melakukan pencegahan terhadap tersangka koruptor yang akan melarikan diri ke luar negeri, diatur dalam Pasal 6, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang

¹¹ Chaerudin, et. el, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 34.

memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri (Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002).

Dasar hukum pencegahan terhadap warga Negara Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2001 tentang Keimigrasian, yang memberikan kewenangan kepada penegak hukum di Indonesia untuk melakukan pencegahan dalam upaya penegakan hukum. Pencegahan seorang warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan ke luar negeri didasarkan pada Surat Keputusan pencegahan dari instansi yang berkepentingan yang meminta Menteri Hukum dan HAM melalui Dirjen Imigrasi agar nama yang terkena pencegahan dimasukkan ke dalam daftar pencegahan dan untuk melaksanakan pencegahan.

Daftar pencegahan adalah daftar yang memuat identitas, alasan, dan jangka waktu seseorang yang terkena pencegahan ataupun penangkalan yang dapat berupa barang cetakan maupun media elektronik. Dalam Pasal 94

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 ditentukan bahwa: Pencegahan ditetapkan dengan keputusan tertulis. Dan memuat sekurang-kurangnya identitas orang yang terkena pencegahan; alasan pencegahan; dan jangka waktu pencegahan. Keputusan sebagaimana dimaksud disampaikan dengan surat tercatat kepada orang atau orang-orang yang terkena pencegahan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penetapan.

Menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1994, alasan dilakukan pencegahan terhadap seseorang harus secara tegas ditentukan dalam keputusan pencegahan. Lamanya waktu pencegahan atas orang-orang yang terkena pencegahan dengan masa berlaku selama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali, yang masing-masing tidak lebih dari 6 (enam) bulan. Dengan perkataan lain, masa berlaku pencegahan maksimal 18 (delapan belas) bulan atau satu setengah tahun, dan bilamana akan dilakukan

perpanjangan masa pencegahan, maka dalam surat keputusan perpanjangan masa pencegahan harus disertai dengan alasan perpanjangannya. Telat ditentukan dalam Undang-Undang Nomor Pasal 97 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011.¹²

2. Implementasi Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dalam Pengaturan Hukum di Indonesia

Dalam melaksanakan fungsi keimigrasian di Indonesia, pemerintah melalui Direktorat Jenderal Imigrasi melaksanakan suatu politik keimigrasian yang bertujuan melindungi kepentingan bangsa dan menyelaraskan apa yang menjadi tujuan nasional. Oleh karenanya, peraturan keimigrasian dibuat sedemikian rupa oleh pemerintah guna melindungi kepentingan nasional.¹³

¹² Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹³ M Alvi Syahrin, “Refleksi Hubungan Negara, Warga Negara, Dan Keimigrasian,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014), https://www.researchgate.net/publication/330753225_Refleksi_i_Hubungan_Negara_Warga_Negara_dan_Keimigrasian; M Alvi Syahrin, “Penegasan Asas Kewarganegaraan Dalam UU No. 12 Tahun 2006,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat

Setiap negara menerapkan tindakan-tindakan yang berwujud pencegahan terhadap orang-orang tertentu untuk ke luar dari wilayah Indonesia atas alas hukum tertentu. Hal ini dilakukan semata-mata demi menjaga tegaknya keutuhan negara.

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 disebutkan bahwa, “Setiap orang dapat ke luar Wilayah Indonesia setelah memenuhi persyaratan dan mendapat Tanda Ke luar dari Pejabat imigrasi”. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara hukum terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi

Jenderal Imigrasi, 2014), https://www.researchgate.net/publication/330753116_Penegasan_Asas_Kewarganegaraan_dalam_UU_No_12_Tahun_2006.

hukum warga masyarakatnya.¹⁴ Secara konseptual Tindakan pencegahan yang dilakukan oleh suatu negara merupakan kewenangan mutlak yang dimiliki sebuah negara dalam rangka menjalankan kedaulatan yang dimiliki dan dilakukan dalam rangka melakukan pengaturan lalu lintas orang yang ke luar masuk wilayah negara tersebut.

Tindakan pemerintah dalam hal ini Pejabat Imigrasi tidak serta merta dapat mencegah setiap orang yang hendak ke luar Wilayah Indonesia, namun hanya terhadap orang yang tidak memiliki dokumen yang sah dan masih berlaku, diperlukan untuk kepentingan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang, atau namanya termasuk dalam daftar pencegahan. Namun dalam keadaan mendesak pejabat yang berwenang dapat meminta secara langsung kepada

Pejabat Imigrasi tertentu untuk melakukan Pencegahan.¹⁵

Mien Rukmini menegaskan beberapa dokumen resmi telah mengisyaratkan tentang hak asasi manusia pada umumnya, dan khususnya Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum (APTBH) dan Asas Praduga Tak Bersalah (APTB). Dalam Mukadimah Kode Hukum Hammurabi sekitar 2.100 tahun sebelum Masehi telah mengisyaratkan bahwa Kode Hukum ini diundangkan antara lain untuk membawa keadilan dalam negara, untuk memberantas yang jahat dan murka, agar yang kuat tidak menindas yang lemah (*to make justice appear in the land, to destroy the evil and wicked that the strong might not oppress the weak*).¹⁶

Selanjutnya, pengaturan asas persamaan kedudukan di hadapan hukum serta asas praduga tak bersalah dalam instrumen internasional

¹⁴ M Alvi Syahrin, “Memaksimalkan Peran Imigrasi Di Perbatasan,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2015), https://www.researchgate.net/publication/330753139_Memaksimalkan_Peran_Imigrasi_di_Perbatasan.

¹⁵ M Alvi Syahrin, “Reorientasi Fungsi Imigrasi Indonesia,” in Imigrasi Di Batas Imajiner (TPI Soekarno Hatta), 1st ed., vol. 1 (Jakarta: Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno Hatta, 2016), 89–102, https://www.researchgate.net/publication/330534295_Reorientasi_Fungsi_Imigrasi_Indonesia.

¹⁶ *Ibid*, Rukmini, h. 22.

ditemukan di dalam *Universal Declaration of Human Right* yang diumumkan pada tanggal 10 Desember 1948. Di mana UDHR ini mengatur tentang hak asasi manusia, menurut Dardji Darmodihardjo¹⁷ HAM mencakup:

1. Hak-hak asasi pribadi atau “*the personal rights*”, yang meliputi kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan memeluk agama, kebebasan bergerak dan sebagainya;
2. Hak-hak asasi ekonomi atau “*the property rights*”, yaitu hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjual serta memanfaatkannya;
3. Hak-hak asasi untuk mendapatkan pengakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan atau yang biasa disebut “*the rights of legal equality*”;
4. Hak-hak politik atau the political rights yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih (memilih dan dipilih dalam pemilihan umum), hak mendirikan partai politik dan sebagainya;
5. Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan atau “*the social and cultural rights*”, misalnya, hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan sebagainya;
6. Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan tata caca peradilan dan penangkapan, penggeledahan, peradilan dan sebagainya.

Asas yang mengatur perlindungan terhadap keluhuran harkat serta martabat manusia yang telah diletakkan di dalam Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970

¹⁷ Dardji Darmodihardjo, et.al, , *Santiadji Pancasila*, Usaha Nasional Jakarta, 1981, h. 8081.

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.

Asas persamaan di dalam hukum dan asas praduga tak bersalah mempunyai kaitan yang erat dalam penegakan hak asasi manusia menurut Mien Rukmini sebagaimana dikutip O.C. Kaligis menyatakan bahwa: Implementasi HAM pada sistem peradilan pidana merupakan masalah yang sangat penting karena berkaitan dengan adanya hak tersangka dan terdakwa yang harus dilindungi.¹⁸ Menurut M. Solly Lubis yang dimaksud dengan “kedudukan yang sama dalam hukum” dalam Pasal 27 ayat (1) itu adalah meliputi baik bidang hukum privat maupun hukum publik, sehingga karenanya setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan dengan mempergunakan kedua kelompok hukum tersebut dan jika ditilik selanjutnya.

Maka tampak bahwa “hukum” yang dimaksud sebagai alat, sudah mencakup segi-segi keperdataaan dan kepidanaan, serta cabang-cabang

hukum publik lainnya, seperti Hukum Tata Negara, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Acara Pidana/Perdata dan sebagainya, di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tersebut telah tercakup semua hak-hak hukum seperti disebutkan di dalam UUD.¹⁹

Andi Hamzah dalam kaitannya dengan asas persamaan di dalam hukum dan asas praduga tak bersalah menegaskan bahwa: “Setiap orang berhak, atas dasar persamaan hukum yang sepenuh-penuhnya, untuk ditinjau kembali permasalahannya, secara adil dan terbuka oleh pengadilan yang terbuka merdeka dan tidak memihak, baik dalam menetapkan hak-hak, maupun dalam setiap tuntutan pidana yang ditujuiikan terhadap mereka”.²⁰

Pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 mengatur tentang asas praduga tak bersalah menegaskan bahwa: Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan/atau dihadapkan di depan pengadilan, wajib

¹⁹ M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1975, h.112.

²⁰ Andi Hamzah, *Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam KUHAP*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, h. 31.

¹⁸ *Ibid.*

dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

O.C. Kaligis menjelaskan bahwa segala bentuk upaya paksa, perlakuan yang tidak adil pada hakikatnya merupakan pelanggaran HAM.²¹ Oleh karena itu pembatasan hak seorang warga negara untuk keluar masuk wilayah Indonesia merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tak bersalah dan HAM, karena negara menjamin kebebasan setiap warga negara Indonesia berhak keluar atau masuk ke wilayah Indonesia.²² Menurut Djoko Prakoso, pencegahan dan penangkalan seseorang untuk melakukan perjalanan dari dan ke wilayah Republik Indonesia pada hakikatnya merupakan pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang yang dilindungi undang-undang.²³

Pencegahan dan penangkalan pada hakekatnya merupakan upaya pembatasan terhadap hak asasi manusia, karena bertentangan dengan prinsip internasional bahwa setiap orang berhak untuk melakukan perjalanan keluar maupun masuk ke wilayah suatu negara. Kemerdekaan dan kebebasan merupakan hak asasi manusia, tetapi bukanlah kebebasan yang liar tanpa batas. Mien Rukmini menegaskan implementasi HAM harus senantiasa dikaitkan dengan kewajiban asasi sebagai bagian dari masyarakat. Oleh karena itu hak dan kewajiban asasi manusia di Indonesia adalah dwitunggal.²⁴ Penghayatan masing-masing hak tersebut tidak bisa sepenuhnya, oleh karena dibatasi oleh hak-hak orang lain atau hak-hak pemerintah.²⁵

Negara hukum Indonesia mengenal dan menjamin HAM yang bukan individualisme, HAM di Indonesia adalah HAM keseimbangan dengan kewajiban asasinya sebagai anggota

²¹ *Ibid.* OC. Kaligis, h. 116.

²² Hadi Setia Tunggal, 2010, *Peraturan Perundang-Undangan Keimigrasian*, Harvarindo, Jakarta, 2010, h. 26.

²³ Djoko Prakoso, *Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial*, Bina Aksara, Jakarta 1989, h. 149.

²⁴ *Ibid.* Rukmini, h. 93.

²⁵ Marbangun Hardjowirogo, *Hak-Hak Manusia: Isyu yang Tiada Habisnya Minta Perhatian*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1981, h. 7.

masyarakat. Penggunaan HAM di Indonesia tidak dapat dilakukan tanpa memperhatikan kewajiban asasi, dengan kata lain HAM tidak dapat dipergunakan secara mutlak. Padmo menegaskan bahwa hanya secara teoritis kita dapat membayangkan hak manusia yang mutlak, tanpa memerlukan perumusan dalam hubungannya dengan masyarakat.²⁶

Bangsa Indonesia memandang Pancasila merupakan pandangan hidup, dan memandang bahwa kebahagiaan manusia akan tercapai jika dikembangkan hubungan yang selaras, serasi dan seimbang antara individu dengan lingkungannya. Hubungan yang selaras, serasi dan seimbang atau harmonis itu sifatnya tidak bersifat mutlak melainkan dijawi nilai-nilai kelima sila dari Pancasila sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh. Mien Rukmini menegaskan bahwa sistem politik yang dijawi Pancasila itu ialah demokrasi, yaitu demokrasi Pancasila. Oleh karena itu pola pandang Pancasila ini

memberikan corak dan warna terhadap HAM serta implementasinya di Indonesia.²⁷

Undang-Undang Dasar 1945 menjamin pula bahwa Indonesia bukan hanya sekadar negara hukum dalam arti formal atau dalam arti sempit, melainkan negara hukum dalam arti materil atau dalam arti luas. Ketentuan tersebut dipertegas oleh alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan: Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pengaturan suatu asas, dalam hal ini asas praduga tak bersalah sebagai HAM, untuk menegakkan dan melindunginya sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, adalah diperlukan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 281 ayat (5)

²⁶ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h. 160.

²⁷ Ibid, Rukmini, h. 59.

Perubahan (Amandemen) kedua UUD 1945 yang menyatakan: “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.

HAM di Indonesia dalam implementasinya harus senantiasa dikaitkan dengan kewajiban asasi sebagai bagian dari masyarakat. HAM yang dilandasi falsafah integralistik dalam Pancasila itu bermuara kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebagaimana terkandung dalam sila pertama. Sila tersebut mengandung pengertian bahwa orang yang beragama tentu dalam kehidupan bermasyarakat lebih mengutamakan kewajiban bagi umat manusia. Oleh karena itu penggunaan HAM di Indonesia harus diimbangi dengan kewajiban asasi sehingga hak dan kewajiban merupakan dwi tunggal. Pembatasan ini dimaksudkan untuk menjaga keselarasan, dan keseimbangan antara hak asasi yang dimiliki seseorang dengan hak asasi orang lain, bahkan hak negara. Dengan

demikian dalam HAM di Indonesia secara implisit terkandung kewajiban asasi.

Pengertian tersebut mengandung arti bahwa suatu kepentingan dan keselamatan negara atau moral umum atau ketahanan nasional merupakan alasan bagi pembatasan pelaksanaan HAM. Pembatasan itu harus selalu dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang. Semakin luas pembatasan dilakukan, perlindungan hak asasi semakin berkurang. Rukmini menegaskan Indonesia negara yang berdasarkan atas hukum, hukumlah yang menjadi rambu-rambu pembatas, yang menjadi aturan permainan bagi penggunaan HAM di Indonesia. Atas dasar hukum itu pula, negara yang dipersonifikasi oleh pemerintah sebagai organ eksekutif mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan pembatasan.²⁸

Jika kita lihat Penangkapan dalam Pasal 1 angka 20 KUHAP dinyatakan sebagai suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa

²⁸ *Ibid*, Rukmini, h. 56.

apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta cara yang diatur oleh undang-undang. Hakekatnya, setiap pengekangan seseorang adalah perampasan kemerdekaan, oleh karena itu pengekangan dalam penangkapan tersebut adalah perampasan Hak Asasi Manusia (HAM). Namun, tindakan pengekangan tersebut telah dilegalkan dengan syarat dan tata cara sebagaimana diatur dan tunduk pada peraturan yang melegalkan tindakan tersebut.

Dalam konteks HAM, dapat disimpulkan bahwa HAM dan kebebasan dasar manusia tidak dapat dilepaskan dari manusia pribadi, karena tanpa HAM dan kebebasan dasar manusia yang bersangkutan kehilangan harkat dan martabat kemanusiaannya.²⁹ Perlindungan mengenai HAM tersebut oleh Negara

²⁹ M Alvi Syahrin, "The Implementation of Non- Refoulement Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia," Sriwijaya Law Review 1, no. 2 (2017): 168–

178,

http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/sriwijayalawreview/iss_ue/view/7.

Republik Indonesia termasuk Pemerintah berkewajiban, baik secara hukum maupun politik, ekonomi, sosial dan moral, untuk melindungi dan memajukan serta mengambil langkah-langkah konkret demi tegaknya HAM dan kebebasan dasar manusia.³⁰

Perlindungan tersebut diperuntukkan bukan hanya bagi warga masyarakat pada umumnya, melainkan juga perlindungan HAM diperuntukkan bagi para pelaku tindak pidana.³¹ Hal itu dikarenakan bahwa setiap orang mempunyai hak-hak dasar yang harus dilindungi oleh negara dan pemerintah. Dengan demikian, penangkapan dalam konteks HAM harus dikaitkan dengan perlindungan negara terhadap orang yang ditangkap baik secara teoritis maupun praktiknya. Aparat penegak hukum dituntut untuk memenuhi

³⁰ M Alvi Syahrin, "Perkembangan Konsep Nasionalisme Di Dunia," Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014), https://www.researchgate.net/publication/330753319_Perkembangan_Konsep_Nasionalisme_di_Dunia.

³¹ M Alvi Syahrin, "Jus Cogens Dalam Protokol Penyelundupan Migran Tahun 2000," Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2018), https://www.researchgate.net/publication/33076592_Jus_Cogens_dalam_Protokol_2000.

ketentuan yang berlaku untuk dapat dikatakan tidak melakukan pelanggaran HAM, baik berkaitan dengan prosedur dan hak-hak orang yang ditangkap serta keluarganya.³²

KESIMPULAN

Pencegahan WNI ke luar negeri sudah sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang terkandung di dalam Ideologi negara, sehingga pencegahan yang dilakukan oleh petugas imigrasi kepada orang yang diduga terlibat dalam kasus hukum yang akan ke luar wilayah negara Indonesia sudah sesuai dengan aturan yang berlaku. Pencegahan adalah upaya yang tepat untuk dilakukan agar para pelaku tidak ke luar wilayah negara Indonesia, sebab nantinya akan menjadi persoalan untuk membawa kembali pelaku tersebut. Pencegahan terhadap WNI juga bukan bentuk pembatasan hak asasi manusia, karena HAM di Indonesia adalah HAM keseimbangan dengan kewajiban asasnya sebagai anggota

masarakat. Penggunaan HAM di Indonesia tidak dapat dilakukan tanpa memperhatikan kewajiban asasi, dengan kata lain HAM tidak dapat dipergunakan secara mutlak. Suatu kepentingan dan keselamatan negara atau moral umum atau ketahanan nasional merupakan alasan bagi pembatasan pelaksanaan HAM.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Andi Hamzah, Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam KUHAP, Bina Aksara, Jakarta, 1985, h. 31.

Chaerudin, et. el, Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 34.

Dardji Darmodihardjo, et.el, , Santiadji Pancasila, Usaha Nasional Jakarta, 1981, h. 8081.

Djoko Prakoso, Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial, Bina Aksara, Jakarta 1989, h. 149.

³² M Alvi Syahrin, "The Immigration Crime and Policy: Implementation of PPNS Authorities on Investigation," JILS 3 (2018): 175,
<https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jils/article/view/27512>.

- Djoko Prakoso, Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial, Bina Aksara, Jakarta, 1989, h. 147.
- Djoko Prakoso, Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial, Bina Aksara, Jakarta 1989, h. 149.
- Djoko Prakoso, Tugas-Tugas Kejaksaan di Bidang Non Yustisial, Bina Aksara, Jakarta 1989, h. 149.
- G. Widiartama dan Brata, Al-Wisnu, Pembaharuan Hukum Acara Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, h. 12.
- Glissen, John, dan Frits Gorle, Sejarah Hukum Suatu Pengantar, (Penyadur) Freddy Tengker, Refika Aditama, Bandung, 2007, h. 5.
- Hadi Setia Tunggal, 2010, Peraturan Perundang-Undangan Keimigrasian, Harvarindo, Jakarta, 2010, h. 26.
- Hadi Setia Tunggal, 2010, Peraturan Perundang-Undangan Keimigrasian, Harvarindo, Jakarta, 2010, h. 26.
- [http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/sriwijayalawreview/issue/view/7.](http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/sriwijayalawreview/issue/view/7)
- I Wayan Parthiana, Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi, Yrama Widya, Bandung, 2004, h. 127.
- M Alvi Syahrin, “Jus Cogens Dalam Protokol Penyelundupan Migran Tahun 2000,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2018), https://www.researchgate.net/publication/330776592_Jus_Cogens_dalam_Protokol_2000.
- M Alvi Syahrin, “Memaksimalkan Peran Imigrasi Di Perbatasan,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2015), https://www.researchgate.net/publication/330753139_Memaksimalkan_Peran_Imigrasi_di_Perbatasan.
- M Alvi Syahrin, “Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana

- Terpadu,” Majalah Hukum Nasional 1, no. 1 (2018): 97–114,
<https://mhn.bphn.go.id/index.php/mhn/article/view/10/39>.
- M Alvi Syahrin, “Perkembangan Konsep Nasionalisme Di Dunia,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014),
https://www.researchgate.net/publication/330753319_Perkembangan_Konsep_Nasionalisme_di_Dunia.
- M Alvi Syahrin, “Refleksi Hubungan Negara, Warga Negara, Dan Keimigrasian,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014),
https://www.researchgate.net/publication/330753225_Refleksi_Hubungan_Negara_Warga_Negara_dan_Keimigrasian;
- M Alvi Syahrin, “Penegasan Asas Kewarganegaraan Dalam UU No. 12 Tahun 2006,” Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014),
https://www.researchgate.net/publication/330753116_Penegasan_Asas_Kewarganegaraan_dalam_UU_No_12_Tahun_2006.
- M Alvi Syahrin, “Reorientasi Fungsi Imigrasi Indonesia,” in Imigrasi Di Batas Imajiner (TPI Soekarno Hatta), 1st ed., vol. 1 (Jakarta: Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno Hatta, 2016), 89–102,
https://www.researchgate.net/publication/330534295_Reorientasi_Fungsi_Imigrasi_Indonesia.
- M Alvi Syahrin, “The Immigration Crime and Policy: Implementation of PPNS Authorities on Investigation,” JILS 3 (2018): 175,
<https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jils/article/view/27512>.

- M Alvi Syahrin, “The Implementation of Non- Refoulement Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia,” Sriwijaya Law Review 1, no. 2 (2017): 168–178.
- M. Solly Lubis, Pembahasan UUD 1945, Alumni, Bandung, 1975, h.112.
- Marbangun Hardjowirogo, Hak-Hak Manusia: Isyu yang Tiada Habisnya Minta Perhatian, Yayasan Idayu, Jakarta, 1981, h. 7.
- Mien Rukmini, Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Alumni, Bandung, 2003, h. 113.
- Mosgan Situmorang, “Perbandingan Hak dan Kewajiban Negara dalam Pemberian Bantuan Timbal Balik”, Laporan Hasil Penelitian, BPHN, Jakarta 2012, h. 2-3.
- Mudiarti Trisnaningsih, ‘Peranan Hukum di Era Globalisasi’, Litigasi FH Unpas 1338, 1348, 2012, h. 13.
- O.C. Kailigis, Perlindungan Hukum atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa dan Terpidana, Alumni, Bandung, 2006, h. 25.
- Otoritas adalah 1) kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan pejabatnya menjalankan fungsinya; 2) hak untuk bertindak; 3) kekuasaan, dan kewenangan; 4) hak melakukan tindakan atau hak membuat peraturan untuk memerintah orang lain.
- Padmo Wahyono, Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h. 160.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1994 tentang tata cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1994 tentang tata cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan.

Romli Atsasmita, Kapita Selekta hukum Pidana dan Kriminologi, Mandar Maju, Bandung 1995, h. 1.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Zulfan dan Kamaruddin, 2008, “Saksi Mahkota dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Pembuktian Hukum Pidana”, Jurnal Media Hukum, Vol. 15, No. 1.